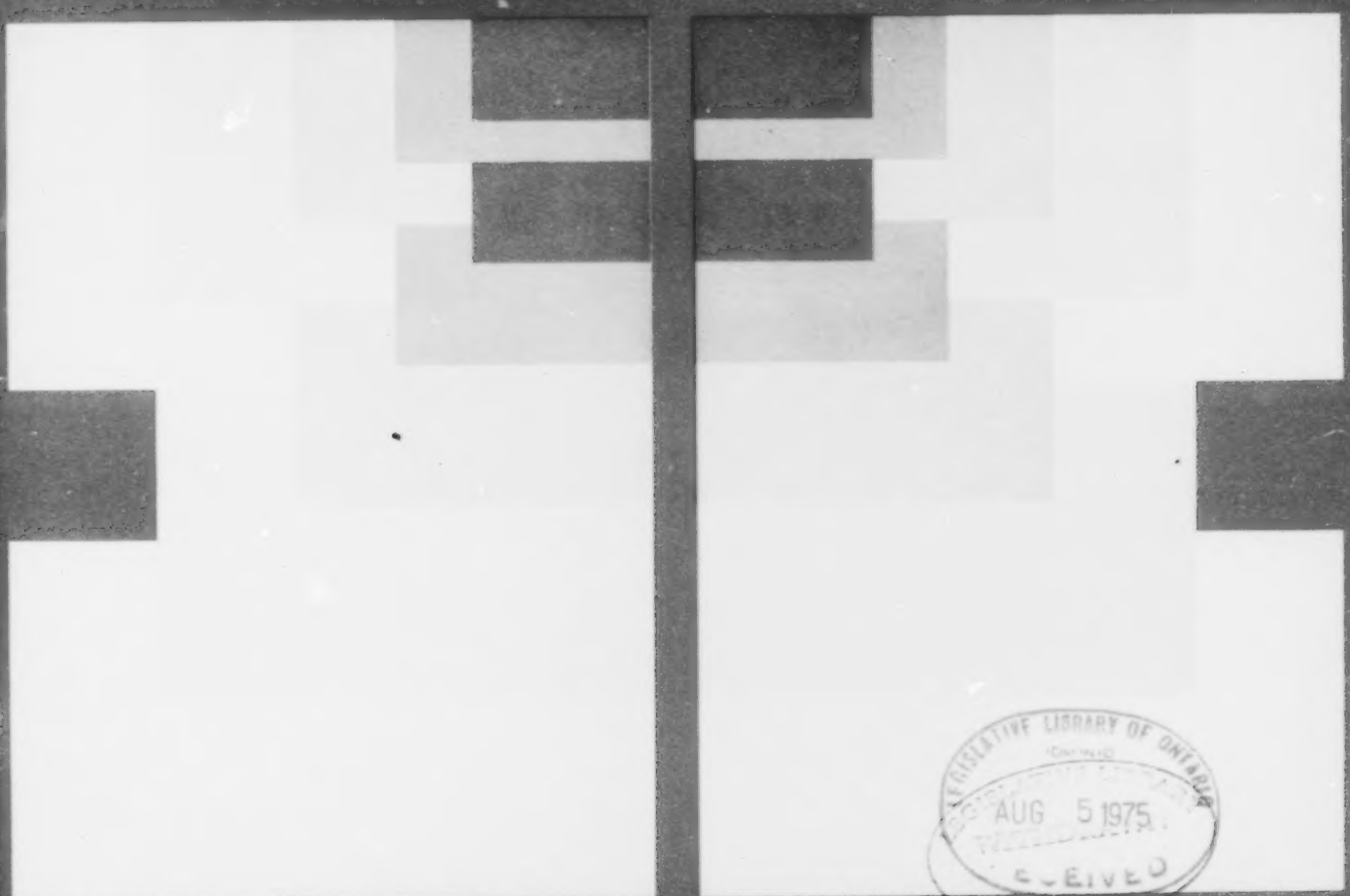
numéro spécial/avril 1975

Travail Québec

Étude des structures et des procédés administratifs à la Commission du salaire minimum



LEGISLATIVE LIBRARY OF ONTARIO
AUG 5 1975
RECEIVED

Volume 11, Numéro 2
Mars 1975

Numéro spécial

Rapport sur une étude des structures et procédés administratifs

présenté par
Mineau, Allard et associés

Décembre 1974

LEGISLATIVE LIBRARY OF ONTARIO
AUG 5 1975
RECEIVED

Sommaire

Introduction 3

CHAPITRE I
La loi du salaire minimum et les relations de travail au Québec 7

CHAPITRE II
Objectifs de la Commission du salaire minimum et critères d'évaluation 11

CHAPITRE III
Observations d'ensemble sur la Commission du salaire minimum 15

CHAPITRE IV
Le rôle de la Commission du salaire minimum: une perspective nouvelle 25

CHAPITRE V
L'organisation 31

CHAPITRE VI
Le règlement des plaintes 41

CHAPITRE VII
La description d'un style de gestion 45
Conclusion 53

ANNEXE A
Observations sur la loi et les ordonnances 55

ANNEXE B
Le règlement des plaintes
Observations additionnelles 61

104-00956/

Introduction

Suite à l'invitation du ministre du Travail et de la Main-d'Oeuvre, l'Honorable Jean Cournoyer, et à une rencontre subséquente que nous avons eue avec le président de la Commission du salaire minimum, l'Honorable Claire Kirkland-Casgrain, nous soumettions, le 6 mars 1974, une offre de services en rapport avec une étude des structures et procédés administratifs de la CSM.

Dans une lettre datée du 28 mars 974, en réponse à une lettre que monsieur Cournoyer faisait parvenir à la Commission le 13 mars 1974, madame Kirkland-Casgrain acceptait les termes de référence du projet d'étude. Elle faisait remarquer que nos recommandations sur des modifications à la loi devraient tenir compte des amendements proposés par les membres de la Commission.

Le 19 avril 1974, nous avons reçu confirmation du président que notre offre de services avait été acceptée par la Commission, à sa séance du 29 mars 1974. Nous nous sommes mis à l'oeuvre au début du mois de mai 1974, dès que le personnel de la Commission eut été saisi de l'étude.

Le mandat qui nous a été confié porte sur une revue globale des ctivités et des structures de la Commission. Il a comme objet de faire le point sur la situation, de suggérer des correctifs aux lacunes décelées et ainsi permettre à la Commission du salaire minimum d'améliorer les services qu'elle rend à ses clientèles. Pour l'intelligence du texte, nous utiliserons Commission pour désigner le président et les membres et CSM pour l'organisme lui-même.

Notre travail a consisté à examiner, à la lumière de ce que nous avons perçu être les objectifs de la CSM, ses activités, ses structures, ses modes de fonctionnement, le climat de travail, et ses procédés administratifs et de contrôle, en vue de déterminer quelles modifications, à notre avis, seraient susceptibles de permettre une réalisation efficace de ses objectifs.

Notre étude ne portait pas sur l'élaboration et la formulation des éléments d'une politique de salaire et des conditions minima d'emploi, sujet qui fait l'objet d'un manda confié à monsieur Claude Castonguay. Cette étude n'a pas non plus pour but de remettre en cause la

philosophie ni les dispositions fondamentales de la loi et des ordonnances, sauf pour les éléments qui nous semblent être des obstacles à l'efficacité administrative ou à la réalisation du programme.

Nos travaux sont maintenant terminés. Ce rapport contient nos observations, commentaires et recommandations.

À la lecture de notre rapport, on pourrait avoir l'impression que rien ne fonctionne bien à la CSM et en conclure qu'il sera difficile, sinon impossible, de redresser la situation. Il faut comprendre que le conseiller en administration doit d'abord s'attacher à découvrir des lacunes, vices d'organisation et faiblesses de l'organisme, de manière à pouvoir formuler des recommandations quant aux remèdes à apporter. Cette manière de procéder se veut essentiellement positive: il ne s'agit pas de blâmer, de détruire, de critiquer – ce qui n'accomplirait rien en soi – mais plutôt de bien faire ressortir les problèmes afin que, une fois reconnus, on puisse s'appliquer à les solutionner.

Nous voulons également souligner que les recommandations de ce rapport sont présentées avec suffisamment de détails pour que la Commission puisse en faire l'étude et prendre des décisions éclairées, mais sans que, nécessairement, toutes les modalités d'application soient précisées. Nous croyons, en effet, que chaque recommandation doit être, avant tout, l'occasion d'une réflexion, d'une remise en question, qui permette à la Commission de prendre elle-même ses décisions quant aux changements à apporter. Si une recommandation est acceptée, ce sera alors le temps d'en établir les modalités d'application.

Méthodes de travail

Afin de connaître la Commission du salaire minimum, d'en saisir la dimension et de déceler les problèmes, nous avons rencontré le président, les membres de la Commission, les chefs de service et autant de personnel qu'il a fallu pour bien nous familiariser avec les structures et les procédés administratifs. Nous avons visité tous les bureaux régionaux et discuté avec les responsables et leur personnel de la situation et des problèmes propres à chaque région.

Outre ces entrevues avec le personnel, nous avons accompagné quelques enquêteurs lors de leurs visites. Plus particulièrement, deux membres de l'équipe ont consacré quatre semaines à observer dans leur travail quatre enquêteurs, choisis dans trois régions.

Un membre de l'équipe s'est chargé de comprendre et d'analyser le climat de travail à la CSM, en particulier les aspects des relations humaines et des communications. À cette fin, il a interviewé un bon nombre de gens, à tous les niveaux, et a rencontré aussi des enquêteurs.

Parallèlement à ces travaux, nous avons analysé la documentation considérable qui a été mise à notre disposition par nos interlocuteurs. Le secrétaire général adjoint de la Commission, qui nous avait été désigné comme personne-ressource, monsieur Bertrand Tourigny, a recueilli et compilé les données quantitatives que nous lui avons demandées sur les activités de la CSM. Ces données, qui nous ont été fort précieuses, sont présentées de façon sommaire dans un rapport annexe.

Nous avons aussi eu des rencontres à l'extérieur de la CSM. Ainsi, nous avons discuté avec monsieur Claude Castonguay et ses collaborateurs de la portée et des objectifs de l'étude qui lui a été confiée. Nous avons également obtenu le point de vue du Conseil du Patronat sur certains problèmes administratifs et nous avons invité les centrales syndicales à nous faire part de leurs idées. Plusieurs personnes, au sein du ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre, nous ont aussi fait bénéficier de leurs opinions. Enfin, nous avons rencontré le directeur général du Employment Standards Branch (Ministry of Labour), qui est chargé d'appliquer la loi ontarienne du salaire minimum et étudié les méthodes de travail de son service.

Toutes les personnes que nous avons rencontrées nous ont accordé une collaboration entière. Plusieurs des personnes recontrées au sein de l'organisme nous ont fait des suggestions et des commentaires que nous avons jugés valables au point de les faire nôtres.

Mentionnons enfin que nos recommandations sur les structures et les procédés administratifs ont été conçues en faisant abstraction des personnes en place. C'est de cette façon seulement que le conseiller peut demeurer objectif et proposer des recommandations qui resteront valables dans le temps, indépendamment des changements de personnel.

Plan de rapport

Ce rapport comporte trois cahiers. Le premier est le rapport proprement dit: il contient l'ensemble de nos constatations et de nos recommandations. Le contenu de ce rapport est repris, de façon sommaire, dans un deuxième cahier. Enfin, le troisième cahier est une annexe de données et de statistiques sur les activités de la Commission.

Le rapport porte sur les points suivants, divisés en autant de chapitres:

- LA LOI DU SALAIRE MINIMUM ET LES RELATIONS DE TRAVAIL AU QUÉBEC

- OBJECTIFS DE LA COMMISSION DU SALAIRE MINIMUM ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

- OBERVATIONS D'ENSEMBLE SUR LA COMMISSION DU SALAIRE MINIMUM

- LE RÔLE DE LA COMMISSION DU SALAIRE MINIMUM: UNE PERSPECTIVE NOUVELLE

- L'ORGANISATION

- LE RÈGLEMENT DES PLAINTES

- LA DESCRITION D'UN STYLE DE GESTION

Dans la conclusion, nous suggérons à la Commission les approches et les moyens qui nous semblent les plus susceptibles de permettre la réalisation de la réforme administrative.

1 La Loi du salaire minimum et les relations de travail au Québec

Pour bien saisir le rôle de la Commission du salaire minimum, il faut tout d'abord situer sa loi dans l'ensemble de la législation et des règlements portant sur les relations de travail, puisqu'il s'agit, essentiellement, d'une loi sur les relations de travail.

La loi, malgré qu'elle s'intitule: Loi du salaire minimum, a une portée beaucoup plus vaste que le seul salaire minimum. Elle touche, ou peut toucher, à quelques exceptions près, toute la population active du Québec et cela, non seulement quant à des conditions de rémunération, mais aussi sur d'autres conditions de travail que la CSM peut établir, et par les services de conciliation qui sont prévus dans sa Loi. La Loi du salaire minimum, malgré sa désignation, est d'une importance considérable dans les mécanismes des relations de travail. C'est ce monde que nous décrivons maintenant pour circonscrire la place qu'occupe la CSM et identifier les critères qui nous permettront d'évaluer son action et de suggérer des changements.

Les relations de travail, au Québec

Les relations de travail, au Québec, font l'objet d'un nombre considérable de lois. Certaines d'entre elles sont sous la responsabilité du ministre du Travail et de la Main-d'Oeuvre. D'autres lois et règlements, par contre, se retrouvent sous la responsabilité d'autres ministres ou organismes du gouvernement.

Le ministre du Travail est responsable des lois suivantes, dans le domaine particulier des relations de travail:

- Code du travail
- Loi du salaire minimum
- Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction
- Loi des décrets de convention collective
- Loi des établissements industriels et commerciaux
- Loi sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'oeuvre
- Loi des maîtres électriciens
- Loi des maîtres mécaniciens en tuyauterie
- Loi sur la discrimination dans l'emploi

Les lois énumérées ci-dessus n'ont pas toutes pour objet principal les rapports entre employeurs et salariés. Cependat, elles contiennent chacune au moins quelques clauses ayant pour effet de réglementer les relations de travail. Certaines de ces lois prévoient le cadre de négociation et l'administration des conventions collectives: Code du travail, Loi du salaire minimum, Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction, Loi des décrets de convention collective, Loi des maîtres électriciens, Loi des maîtres mécaniciens en tuyauterie. Les autres lois et en particulier celle du salaire minimum touchent plus directement les conditions d'emploi comme telles.

Le chapitre des relations de travail au Québec ne s'arrête pas à cette énumération. En effet, on retrouve, dans plusieurs lois administrées par d'autres ministères ou organismes, des clauses ayant pour effe de réglementer les rapports entre employeurs et salariés ou les conditions de travail. Ainsi, le lieutenant-gouverneur en conseil est rsponsable de la Loi de la fonction publique. Le ministère de l'Industrie et du Commerce est pour sa part chargé de l'application de la Loi des heures d'affaires des établissements commerciaux. Certaines conditions de travail sont imposées, par le biais de lois diverses ou de réglements qui en découlent, aux camionneurs, aux chauffeurs d'autobus scolaires, aux enseignants, etc., etc.

Cette énumération, qui n'est pas exhaustive, démontre la complexité du monde des relations de travail au Québec et permet de se faire une idée des difficultés qu'l y a pour circonscrire avec précision les champs d'application des diverses lois et les juridictions des organismes chargés de l'application. La Loi du salaire minimum est à peu près la seule qui soit aussi universelle dans son champ d'application.

Les seules exclusions quant au champ d'application de la Loi du salaire minium sont, d'une part, les salariés travaillant aux exploitations agricoles et les domestiques de maison, et d'autre part les salariés régis par un décret de convention collective.

Les responsabilités de la CSM

Essentiellement, la CSM, de par sa loi, est « un organisme collaborant avec les employers et les salariés à l'établissement des minima de salaires, un conseil d'arbitrage de différends entre employeurs et salariés, et enfin un agent de surveillance et de contrôle des conditions de travail en général ». En outre, elle « peut prêter son concours conciliateur aux associations qui le demandent dans la négociation d'une convention collective de travail ». Elle possède le pouvoir de faire des ordonnances pour déterminer des taux de salaire minima, « les termes de paiement, la durée du travail, la classification des opérations et les autres conditions de travail jugées conformes à l'esprit de la loi ».

« Les dispositions d'une ordonnance sont d'ordre public, régissent et gouvernent tout travail de même nature ou de même genre que celui visé par l'ordonnance, dans la juridiction qu'elle détermine ». Les ordonnances, à moins de circonstances spéciales, sont établies par la Commission après avoir reçu les conclusions d'une « conférence conjointe composée d'un membre de la Commission... et de représentants des employeurs, des salariés et du public... ». Les ordonnances sont soumises à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil qui peut les modifier ou les révoquer.

Les responsabilités de la CSM, compte tenu des exceptions mentionnées précédemment, sont les suivantes:

1) déterminer, par ordonnance, des taux de salaire minima et d'autres conditions de travail, en collaboration avec les employeurs et les salariés;

2) arbitrer les différends entre employeurs et salariés;

3) prêter son concours conciliateur aux associations qui le demandent dans la négociation d'une convention collective de travail;

4) veiller à la surveillance et au contrôle des conditions de travail en général, celles décrites dans sa loi et celles qu'on retrouve dans ses ordonnances.

C'est à partir de cette définition de responsabilités que nous allons évaluer les réalisations de la CSM et faire nos recommandations.

Il faut faire exception, dans cette évaluation, des responsabilités qui, tout en étant conférées à la CSM, sont exercées paR le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre. Ainsi, le ministère procure, aux associations qui le demandent, les services de conciliation. La Commission, comme telle, n'a pas d'autorité sur le fonctionnement de la conciliation quoiqu'elle en assume les dépenses. D'une façon moins complète, une bonne partie du travail de préparation des ordonnances a graduellement passé aussi au ministère. Dans ce cas, cependant, la CSM intervient dans le processus, comme nous le verrons plus loin, et elle en conserve la responsabilité ultime.

La Commission du Salaire Minimum comme organisme autonome

Avant de définir des critères d'évaluation des activités de la CSM, on peut se demander, compte tenu de la nature de ses responsabilités, si un organisme comme celui-là a une raison d'être et s'il ne vaudrait pas mieux l'intégrer au ministère du Travail. Ou alors, au contraire, si on ne devrait pas confier à la CSM certaines des activités qu'on retrouve au ministère.

Pour pertinentes qu'elles soient, ces questions se situent en dehors de nos termes de référence. Elles font d'ailleurs l'objet d'une étude entreprise par le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre. Il faut se rendre compte, en effet, que ces questions se situent dans l'ensemble des mécanismes des relations de travail. C'est à partir des orientations politiques et de la conception qu'on se fait du rôle du ministère et des organismes qui lui sont rattachés, qu'il sera possible de préciser les mécanismes d'intervention et, éventuellement, de départager les responsabilités et de choisir, parmi plusieurs formules, celle qui semble la plus apte à réaliser les objectifs visés par l'État dans les relations de travail.

Cette question de savoir si la CSM devrait être intégrée aux activités du ministère ou vice-versa a suscité et suscite encore de nombreux débats. Plus que d'autres, les membres de la Commission et le personnel de la CSM voudraient connaître la réponse à une question qui est pour eux fondamentale. Il nous semble que les imprécisions actuelles dans le partage des responsabilités entre la CSM et le ministère doivent être clarifiées une fois pour toutes et le plus rapidement possible. Cette remarque vaut également pour l'incertitude quant à la survie de la Commission du salaire minimum.

Nous croyons, quant à nous, que la Commission devrait être consultée sur cette question et faire valoir ses points de vue dans le cadre de l'étude en cours au ministère. Il ne s'agit pas tant de « donner la chance » à la Commission de convaincre ceux qui, en dernier ressort, prendront les décisions, mais de s'assurer que le problème a été étudié sous toutes ses facettes et que les facteurs pertinents ont été bien examinés.

Pour n'en citer que quelques-uns, les facteurs à considérer, à des degrés divers selon les conceptions qu'on se fait des relations de travail et les objectifs qu'on vise, sont les suivants:

- Où se situe la responsabilité première de fixer des taux de salaires minima et d'établir des normes minima d'emploi? S'agit-il d'une responsabilité d'abord politique, ou alors d'une décision à caractère économique, résultant d'un processus de négociations entre groupes socio-économiques, ou bien du résultat d'une recherche scientifique?

- Faut-il associer dans un même organisme les fonctions de réglementation avec celles de surveillance et d'application des règlements?

- Est-il plus efficace d'avoir un organisme autonome, coupé des préoccupations et des pressions politiques, pour susciter des représentations extérieures?

- Est-ce que le contenu politique du programme de la CSM est tel qu'il doive faire l'objet d'une visibilité aussi grande que les autres programmes du ministère et du gouvernement, au niveau de l'Assemblée Nationale?

- La Commission a-t-elle des responsabilités qui sont de la nature d'un tribunal, et donc où les décisions rendues doivent échapper à la responsabilité du ministre?

- Compte tenu des autres responsabilités du ministère, dans le domaine des relations de travail, y a-t-il lieu d'établir une barrière juridique (la Commission) pour permettre de préparer des ordonnances dans un lieu qui ne subit pas toute sorte de contraintes et de pressions?

- Est-il plus efficace de fusionner les activités complémentaires ou similaires, les points de contact avec la clientèle, les services de support, afin d'améliorer le service et l'utilisation des ressources?

Comme on peut le voir, la question de l'abolition ou de la survie de la Commission du salaire minimum soulève des points fondamentaux qu'il faudra analyser avec soin, afin d'en arriver à des conclusions valables, qui viseront à procurer de meilleurs services à la population, ce qui est le premier objectif. Il est possible, par ailleurs, que les conclusions de l'étude confiée à monsieur Claude Castonguay ajoutent des éléments additionnels dont il faudra aussi tenir compte dans l'analyse de cette question. Chose certaine, nous ne croyons pas que l'on puisse trancher ce débat sur la base de la performance et de l'efficacité du ministère ou de la CSM. Ce serait une démarche aléatoire, un perpétuel recommencement, que de modifier les structures juridiques d'un organisme (ou au contraire ne pas les modifier, suivant les besoins) en fonction de critères aussi variables dans le temps que l'efficacité et la compétence dont font preuve les organismes en cause.

Pour les fins de notre étude, qui porte sur les structures et les procédés administratifs, cette question n'est pas fondamentale. Quelle que soit, en effet, la décision éventuellement prise sur le maintien de la CSM ou son intégration au ministère, notre travail et nos recommandations continueront d'avoir leur pertinence. En d'autres termes, quelle que soit l'organisation juridique de la CSM, nos recommandations sur les approches, la division des responsabilités et les méthodes de travail demeurent pertinentes, puisqu'elles sont orientées vers le service à la population.

2 Objectifs de la Commission du salaire minimum et critères d'évaluation

Le premier processus de la gestion est d'établir des objectifs de manière à pouvoir programmer les activités de l'organisme et ensuite d'en contrôler et d'en évaluer les résultats. Les objectifs définis doivent concourrir à la réalisation de la mission de l'organisme, de sa raison d'être. Ils doivent tenir compte à la fois du « monde » et des contraintes extérieures, et des ressources dont on dispose. À la CSM, les objectifs ne sont guère précis lorsqu'ils existent, ou sont le plus souvent absents.

Nous avons donc réfléchi, à partir des responsabilités contenues dans la Loi du salaire minimum, sur ce que pourraient être les objectifs de la CSM et suivant quels critères on pourrait en évaluer l'action. Nous proposons donc notre point de vue sur des objectifs possibles, qui couvrent à la fois la mission de la CSM et son fonctionnement administratif. Il s'agit là d'un point de départ, qui devrait inciter la Commission à poursuivre cette réflexion de façon continuelle.

La Loi du salaire minimum décrit les responsabilités de la CSM. Nous avons vu plus haut la nature de ces responsabilités. Il s'agit maintenant de traduire ces responsabilités en objectifs et de dégager les critères qui permettront, dans un deuxième temps, d'analyser l'action de la CSM. Une telle analyse n'a pas pour but de noircir l'image de la CSM, mais d'indiquer les déficiences auxquelles il faudra remédier. Les écarts entre les responsabilités prévues par la loi et les services rendus vont permettre de préciser un certain nombre d'actions à entreprendre pour le futur. Il se pourrait bien que certaines des responsabilités actuelles de la CSM dépassent le rôle qu'on voudrait confier à un tel organisme. Il faudrait donc saisir l'occasion pour réviser certaines de ces responsabilités.

1 — La première responsabilité de la CSM est de déterminer, par ordonnance, des taux de salaires minima et d'autres conditions de travail, en collaboration avec les employeurs et les salariés. Pour assumer cette responsabilité, quels objectifs la CSM doit-elle viser, quelles actions doit-elle entreprendre?

a) Le premier objectif que doit viser la CSM est d'émettre des ordonnances qui répondent aux besoins de la population, plus particulièrement à ceux des salariés

et des employeurs. Cette notion est évidemment tres vaste et doit être précisée en sous-objectifs:

- Elle doit donc tenter de connaître l'évolution des besoins, sur le plan social et sur le plan économique, par des mécanismes appropriés, et d'évaluer les impacts de ses ordonnances.

- Elle doit également connaître les impacts et les interrelations des autres programmes gouvernementaux, les composantes et l'évolution du marché du travail, de maniere à bien orienter le contenu de ses ordonnances.

Exprimé différemment, la CSM doit avoir comme objectif de connaître, aussi parfaitement que possible, les besoins de sa clientèle et y répondre par ses ordonnances.

On ne peut cependant évaluer la qualié des ordonnances par leur « popularité ». En effet, les besoins sont souvent contraires, selon qu'on s'adresse aux salariés ou à leurs employeurs. Il serait utopique d'espérer qu'une ordonnance puisse faire l'unanimité. Pour mesurer les ralisations de la CSM relativement à cette responsabilité, il faut donc retenir des critères différents:

- de quelle façon la CSM s'y prend-elle et quels efforts fait-elle pour connaître les besoins de la population?

- comment la CSM utilise-t-elle les sources de renseignements dont elle dispose, les mécanismes de consultation prévus dans sa loi, et les renseignements qui lui sont accessibles au ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre et dans d'autres organismes?

- quelles recherches sont entreprises pour suivre l'évolution de programmes similaires ailleurs au Canada et en Amérique du Nord?

- quel est l'éventail des sujets couverts par les ordonnances, la spécificité et la pertinence des clauses?

- est-ce que la CSM prend l'initiative ou, du moins, suit-elle le mouvement quand il s'agit d'émettre une ordonnance, ou est-elle à la remorque des pressions exercées?

Ce sont là, nous semble--t-il, des questions qu'il faut se poser pour déterminer à quel point la CSM rencontre le premier objectif défini et qui découle des responsabilités.

b) Le deuxième objectif qui résulte de sa responsabilité de déterminer, par ordonnance, des taux de salaires minima et d'autres conditions de travail, est que ses ordonnances soient de nature à susciter et à maintenir des relations de travail harmonieuses entre employeurs et salariés.

Il s'agit ici d'un objectif vaste, dont le degré de réalisation n'est pas facilement mesurable en termes absolus. On peut cependant se demander, pour évaluer la performance de la CSM, si ses ordonnances sont respectées, si elles ont un effet quelconque sur les conventions collectives, si, en d'autres termes, elles ont un impact perceptible sur l'évolution des relations et des conditions de travail au Québec.

c) Un troisième objectif, toujours dans la même veine, est de concevoir des ordonnances qui sont appuyées par des recherches techniques approfondies, de manière à en optimiser la portée socio-économique.

Cette définition d'objectifs, comme nous l'avons mentionnés plus haut, est le fruit d'une réflexion qui correspond à notre perception du rôle de la CSM. Ces objectifs devraient être étudiés et discutés et, au besoin, être reformulés de manière à correspondre au point de vue des responsables de la CSM.

2 — La deuxième grande responsabilité de la CSM est d'être un conseil d'arbitrage des différends entre employeurs et salariés. La formulation de la loi pour décrire cette responsabilité prête à diverses interprétations. Si l'on s'en tient à la définition des termes qu'on retrouve dans le Code du travail, cette responsabilité relèverait du domaine de la négociation des conventions collectives (différends) ou de celui de l'administration des conventios collectives (arbitrage). Puisque, dans la loi, on réfère spécifiquement ailleurs aux services que la Commission doit donner quant aux conventions collectives, ous nous demandons si le législateur n'entend pas que la CSM ait une responsabilité plus vaste, c'est-à-dire qu'elle serait un arbitre entre employeurs et salariés qui font appel ou ne bénéficient pas de tels services.

Si l'on interprète ainsi cette responsabilité de la CSM, elle devrait avoir pour premier objectif d'être perçue comme un arbitre impartial, et viser à ce que ses services soient sollicités à cette fin. Cet objectif marquerait également les interventions de ses enquêteurs lorsqu'une plainte est adressée à la CSM. Pour juger de la manière dont la CSM s'acquitte de cette responsabilité, on peut retenir les critères suivants:

- Les employeurs et les salariés, en particulier ceux qui ne sont pas syndiqués, recourent-ils aux services de la CSM pour arbitrer leurs différends?

- Dans les cas où des demandes lui sont adressées, y consacre-t-elle des ressources?

- Lorsque les enquêteurs, les officiers, les membres de la Commission exercent leurs fonctions, tentent-ils d'arbitrer les différends ou ne font-ils que constater les infractions et prendre action?

Comme on peut sans doute le constater, cet objectif, si la CSM le fait sien, peut modifier considérablement le rôle de ses enquêteurs pour en faire des arbitres plutôt que des policiers.

3 — Une responsabilité additionnelle attribuée à la CSM est de prêter son concours conciliateur aux associations qui le demandent dans la négociation d'une convention collective de travail. Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'est pas possible pour la Commission de se fixer des objectifs à ce sujet, puisque c'est le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre qui assume la responsabilité du fonctionnement du service de conciliation.

4 — Comme quatrième responsabilité, la Commission doit être un agent de surveillance et de contrôle des conditions de travail en général, et de celles décrites dans sa loi ou celles qu'on retrouve dans ses ordonnances, en particulier. Sur le plan des conditions de travail en général, la surveillance et le contrôle impliquent avant tout une bonne connaissance du marché du travail. Ce sujet est déjà couvert ci-dessus.

Pour ce qui est de la responsabilité de la surveillance et du contrôle des conditions de travail contenues dans la loi et dans ses ordonnances, les objectifs pourraient être les suivants:

a) Viser à ce que sa clientèle connaisse bien les dispositions de la Loi et des ordonnances, de manière à pouvoir les apliquer.

b) S'assurer, au moyen d'enquêtes et avec le concours des salariés visés, que les infractions soient réduites au minimum.

c) En cas d'infraction, redresser avec diligence et de façon efficace les droits lésés et convaincre les fautifs de respecter les ordonnances.

d) De façon générale, par la qualité de son intervention, promouvoir des bonnes relations de travail et éviter, en corrigeant les infractions, de causer des dommges additionnels aux salariés et aux employeurs.

Ces objectifs sont suffisamment spécifiques pour que l'on puisse établir la qualité des actions de la CSM en regard de son rôle de surveillance et de contrôle.

5 — Avant de passer à l'évaluation de la CSM en fonction des objectifs et des critères que nous venons de définir, il faut aussi se préoccuper d'objectifs internes, de nature administrative. Il s'agit de politiques et de lignes de conduite, dont nous donnrons quelques exemples. Il faut en effet se demander si, sur le plan de ses actions, sur celui de l'utilisation de ses ressources humaines et financières, la CSM est un organisme efficace.

a) Donner aux employés et aux employeurs du Québec un service impeccable, accessible à tous, de manière à ce qu'elle se mérite leur respect, leur confiance et leur loyauté.

b) Renseigner adéquatement les salariés et les employeurs sur leurs droits et obligations en regard de la loi et des ordonnances.

c) Placer tous les employeurs et tous les salariés sur le même pied et éviter toute discrimination.

d) Assurer une coordination optimale de ses actions avec celles du ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre de manière à réaliser les objectifs globaux visés par le programme des relations de travail.

e) Utiliser de façon efficace les ressources mises à sa disposition de manière à rendre les services de la meilleure qualité au coût le plus bas possible.

f) Assurer le développement de ses ressources humaines et tenir compte des aspirations du personnel dans ses programmes d'action et voir à ce que des relations de travail harmonieuses existent à tous les niveaux.

Il s'agit là, encore une fois, de quelques exemples portant sur des aspects fondamentaux de la gestion de la CSM. C'est en même temps la mesure avec laquelle on peut jauger l'organisme et, probablement, l'idéal vers lequel on doit tendre.

Nous allons maintenant, dans le chapitre suivant, tenter de voir dans quelle mesure la Commission s'acquitte des responsabilités qui lui sont confiées par le législateur. Nous allons également faire ressortir les motifs et les causes qui peuvent empêcher la CSM de réaliser ses objectifs.

3 Observations d'ensemble sur la Commission du salaire minimum

Ayant décrit certains des objectifs fondamentaux de la CSM et établi des critères d'évaluation, nous allons dans ce chapitre nous attacher à évaluer et analyser jusqu'à quel point la CSM les a réalisés. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, l'intention n'est pas de noircir l'image de la CSM, mais d'identifier les efforts qu'il reste à faire pour qu'elle réponde aux besoins de la population qu'elle sert. C'est également à partir de cette évaluation et des lacunes qu'elle nous a permis de déceler, que nous avons tenté de cerner les problèmes qui en affectent le fonctionnement.

Élaboration des ordonnances

Il y a actuellement six ordonnances en vigueur. Elles portent toutes principalement sur les taux minima de salaires, à l'exception d'une qui traite des vacances, c'est-à-dire des congés payés. Depuis ses origines, la Commission a émis au total 14 ordonnances, dont plusieurs sont maintenant combinées à l'ordonnance générale (les salaires). En 1972, la Commission, dans son ordonnance générale, avait établi une échelle d'augmentation du salaire minimum qui couvrait les deux années suivantes. Depuis, sauf pour des amendements récents consécutifs aux pressions inflationnistes, une seule ordonnance a été émise, soit celle régissant le commerce de détail et de l'alimentation. Cette ordonnance est venue à la suite du non-renouvellement du décret régissant ce secteur.

La façon de procéder à la CSM est la suivante, d'après nos observations. Dans le domaine auquel elle restreint son intervention, c'est-à-dire la détermination du taux du salaire minimum, la Commission répond essentiellement aux pressions. Lorsque celles-ci deviennent assez fortes, elle ajuste le salaire minimum. Elle tente, avec un embryon de service de recherche économique, d'établir des taux de salaire. Mais, c'est le service de recherche du ministère u Travail qui, de plus en plus, prend l'initiative d'établir ces taux. Les travaux effectués par le ministère sont faits de façon plutôt indépendante, sans que la Commission « passe de commande ». Il en est résulté, dans le passé récent, des confusions entre le ministère et la CSM. Cette situation, c'est le moins que l'on puisse dire, est chaotique. Le ministère du Travail établit les taux de majoration du salaire minimum

sur la base de données et de calculs à caractère économique. Comme cette recherche est plus approfondie, malgré ses limites, que celle effectuée par la CSM, les résultats ne sont pas les mêmes, d'où des oppositions entre les deux organismes. Par ailleurs, à cause de cette façon de procéder et comme on semble privilégier les aspects économiques dans la détermination des taux, ni le ministée, ni la Commission, n'ont constitué les « conférences de représentants des employeurs, des salariés et du public en général », de sorte que la détermination des taux se fait plus ou moins en vas clos. Les dernières consultations datent de plus de deux ans, d'après ce qu'on nous a dit.

Quant aux autres ordonnances, elles semblent être conçues en fonction des accidents de parcours qui peuvent se présenter. En effet, dans le dernier cas (l'alimentation), le décret de convention collective n'a pas été renouvelé, de sorte que la Commission a pris la relève. Cette action ne se situait pas dans un programme précis.

Il s'agit là, essentiellement, du processus actuel de préparation d'ordonnances.

Cette façon de procéder a été jugée insatisfaisante par le ministre responsable et par la Commission elle-même. C'est pour corriger cette situation, principalement, qu'un mandat a été confié à monsieur Claude Castonguay. Nous n'aborderons donc pas, dans nos recommandations, les questions qui relèvent de ce mandat. Nous croyons, sur la base de nos constatations, qu'une recherche fondamentale sur les éléments d'une politique de salaire minimum s'imposait. En effet, la Loi du salaire minimum a été introduite il y a déjà longtemps en vue d'objectifs d'ordre social et d'ordre économique à la fois. Sur le plan social, on veut permettre à une classe de travailleurs de s'affranchir de la pauvreté par le travail et augmenter sa part dans le partage du revenu national. Sur le plan économique, la loi vise à éliminer la concurrence indue par le biais des salaires, à améliorer la productivité des entreprises et aussi à maintenir l'incitation au travail. Depuis son introduction, on n'a pas cherché à savoir si la loi rencontrait ces objectifs. Il n'existe à peu près pas de renseignements pour connaître l'effet du programme ni l'impact des ordonnances sur ces éléments. Les projets de recherche effectués dans le cadre de l'étude Castonguay devraient donc permettre, pour la première fois, de connaître les clientèles de la CSM et de poser es jalons d'une méthodologie de recherche sur ces aspects.

Le manque de connaissance et d'informations de la CSM sur le marché du travail explique probablement son absence d'intervention dans la réglementation des conditions de travail en général. À en juger par le contenu actuel de ses ordonnances, qui portent à peu près exclusivement sur les taux de salaire, il faudrait conclure que le marché du travail n'a pas évolué depuis des décennies. Rien, en effet, n'indique que la CSM ait manifesté beaucoup d'intérêt pour autre chose, dans sa réglementation, que les taux de salaire et les congés payés. Compte tenu de la resposabilité confiée à la CSM, il s'agit là d'une lacune sérieuse.

Une réglementation sur d'autres conditions de travail que le taux de salaire minimum rencontrerait certes des besoins réels et correspondrait, nous semble-t-il, à des objectifs de la loi. Les données ne sont pas disponibles à la CSM pour connaître dans quelle proportion la main-d'oeuvre du Québec profite déjà de congés fériés payés, de clauses de sécurité d'emploi, de protection contre les diverses formes de discrimination, etc. Cependant, si l'on regarde ailleurs au Canada, en particulier en Ontario où le marché du travail est sensiblement le même que celui du Québec, il faut se rendre compte que plusieurs réglements ont été adoptés pour étendre à l'ensemble de la population des mesures dont la « majorité bénéficie déjà ». Ainsi, tous les employeurs ontariens doivent accorder un congé de maternité, le cas échéant, ne doivent pas exiger de leurs salariés plus qu'un maximum d'heures par jour et par semaine, et accorder quelques congés payés pour certains jours fériés dans l'année. De plus, le gouvernement ontarien et tous les organismes qui en dépendent (ils sont assujettis à cette Loi) doivent respecter certaines modalités de mise à pied et accorder le même salaire à toutes les personnes qui effectuent des travaux identiques. Il est révélateur de constater que toute heure travaillée, soit en temps régulier ou en temps supplémentaire, est « protégée » sur la base du taux régulir du salarié et non au taux minimum. Si une des vocations de la CSM est de protéger les salariés dont la représentation n'est pas organisée, l'examen du contenu des ordonnances nous fait voir que leur portée en demeure fort éloignée. Il nous semble étonnant que la Commission ne se soit pas vraiment préoccupée de ces questions et n'ait jamais, d'après ce que nous avons pu constater, entrepris ou fait entreprendre des recherches dans ce domaine. Sans doute parce qu'il s'agit de besoins réels, le Conseil du Statut de la Femme, qui s'intéresse à quelques-unes de ces questions, a préparé un projet de législation sur les congés de mate rnité, la rémunération égale et la non-discrimination dans l'emploi. Il faut se rendre compte, qu'en plus d'améliorer le sort des salariés, les ordonnances servent un autre objectif fondamental du programme: l'élimination de la concurrence par le biais des traitements du personnel. Cette concurrence peut s'exercer autant par le volume d'avantages sociaux que par le niveau de la rémunération lui-même.

Il nous semble que, sous le rapport des « autres conditions de travail », la CSM n'a pas exercé vraiment son rôle.

On ne peut guère être élogieux, non plus, sur la présentation des ordonnances, quoique le sujet ne soit pas aussi fondamental. Toutes les ordonnances en vigueur contiennent des dispositions réglementaires identiques, des définitions bien souvent semblables. Outre de faire des ordonnances des textes rébarbatifs (et qu'il faut d'ailleurs afficher!), les « interprétations » et les « dispositions » qu'elles contiennent manquent parfois de sérieux ou de réalisme. Ainsi, dans toutes les ordonnances, on peut apprendre que la « semaine » est « une période de sept (7) jours s'étendant de minuit un jour donné à la fin du septième jour suivant ». Ou alors qu'il faut demander à la CSM une « dispense » pour tenir le système d'enregistrement (registre de paie) au siège social plutôt que dans la succursale. Et que la CSM doit autoriser à ce faire les employeurs qui versent la paie au compte de banque des employés, car les ordonnance s n'autorisent le paiement qu'« en espèces sous enveloppe scellée ou par chèque ». Cette éloquence sur des sujets aussi anodins fait un étrange contraste avec le silence des ordonnances sur des questions plus fondamentales.

Il apparaît donc que, face aux responsabilités qu'elle a d'émettre des ordonnances, la CSM n'a pas su se fixer d'objectifs ni prendre les moyens pour répondre aux besoins des employeurs et des salariés. Elle ne dispose pas de moyens réels de connaissance des conditions de travail; elle ne consulte pas les représentants des employeurs, des salariés et du public; elle limite son intervention à la détermination des taux de salaires minima; et, enfin, les quelques ordonnances qu'elle émet contiennent des clauses dont l'esprit est d'une autre époque.

Il est assez évident que si la CSM ne réalise pas ce premier grand objectif en ce qui a trait à la préparation des ordonnances, elle peut difficilement prétendre favoriser des relations de travail harmonieuses entre employeurs et salariés, ce qui est le deuxième objectif que nous avons décrit. Il en va de même pour la qualité et l'impact des ordonnances: faute de moyens techniques, de consultation, ce ne serait que le fruit du hasard si ses ordonnances avaient une portée socio-économique optimale.

Arbitrage des différends entre employeurs et salariés

La CSM ne définit pas son rôle comme celui d'un arbitre. Ses politiques (implicites), l'interprétation qui est donnée aux ordonnnces, son mode d'action au moment d'examiner une plainte, tout concourt à faire de la CSM un gendarme.

Les salariés qui touchent plus que le salaire minimum n'ont pas accès aux services de la CSM. On ne s'occupe pas de leurs cas arce que, soi-disant, la CSM ne peut intenter de poursuite que dans les limites du taux de salaire minimum ou du 4% de « vacances ». La CSM ne « peut rien faire » pour les salariés qui gagnent plus que les taux fixés par ses ordonnances, sauf percevoir le prélèvement de leurs employeurs. Toute demande d'intervention devient, dans ces cas, une « plainte non fondée ».

Cette attitude de la CSM, qui est ancrée profondément dans sa mentalité d'action, a pour effet de priver tous les non-syndiqués qui gagnent plus que le salaire minimum de services pour lesquels la CSM touche un prélèvement. Nous avons vu que dans la préparation des ordonnances, la Commission s'est gardée de dépasser le cadre étroit de la détermination des taux du salaire. Dans ses interventions, elle limite de la même manière son action à policer les infractions. À la limite, la CSM interviendra dans certains cas pour réclamer d'un employeur la différence entre le montant payé et le montant dû suivant les ordonnances et laissera au salarié le soin de prendre les moyens de percevoir un supplément qui lui serait dû.

Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que les services de la CSM ne soient pas sollicités très souvent, à titre d'arbitre. Il ne nous semble pas que cette attitude de la CSM soit la conséquence d'une absence de demande. Le service d'enquête spéciale, qu'on retrouve au ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre, a été mis sur pied pour répondre précisément à ces besoins qui ne sont pas satisfaits par la CSM.

Il n'est pas surprenant non plus que dans ses interventions, toute l'action de la CSM soit orientée vers la correction juridique des infractions plutôt que vers l'arbitrage des différends. L'action de ses enquêteurs est une action de police, dans le sens le plus restreint du terme. De façon officieuse, cependant, certains bureaux et quelques inspecteurs ont pris sur eux de déroger à cette façon de procéder. Ils tentent (et réussissent très souvent) à faire corriger les infractions par les parties. Aux paliers supérieurs, c'est la conception de police qui prévaut. On intervient, au niveau de la Commission par exemple, pour autoriser l'ultime « recours », soit intenter des poursuites judiciaires. Il est très rare qu'on tente à ce niveau de faire entendre raison aux parties. Si l'employeur ne veut pas payer la réclamation de la CSM, on laisse aux cours de justice le soin de trancher le dé-

bat. Les conceptions de plus en plus acceptées et appliquées dans les entreprises, sur la gestion des ressources humaines, privilégient le dialogue entre patrons et employés pour régler les conflits. L'action de la CSM vient à contre-courant de ces conceptions responsables.

Comment s'étonner alors que, dans le public, on perçoive les interventions de la CSM d'une façon absolument négative. Un salarié ne se plaindra à la CSM que lorsqu'il aura quitté son empoi. Il sait très bien qu'autrement il risque de se faire congédier lorsque la réclamation de la CSM parviendra à son employeur. L'employeur, quant à lui, partage cette perception aussi négative de la CSM et il interprète un tel geste, souvent avec raison, comme un moyen de vengeance, une façon odieuse de faire valoir ses droits. De part et d'autre, employeurs et salariés considèrent l'action de la CSM comme inefficace et vindicatrice. C'est la siuation actuelle.

La CSM est aussi consciente, nous semble-t-il, et de la perception qu'on se fait de son rôle, et des conséquences que ela entraîne. Ainsi, les enquêteurs ont-ils ordre de ne pas divulguer le nom d'un plaignant lors de leurs rencontres avec l'employeur. Ils ont instruction de monter une cause: obtention de témoignages de corroboration, visite au bureau du protonotaire pour obtenir – aux fins de la signification de la mise en demeure qui résultera de leur intervention – la raison sociale de l'entreprise, etc.

On cherche en vain, dans cette façon de procéder, l'intervention d'un arbitre qui permettrait aux parties de s'expliquer, qui les amènerait à des concessions mutuelles au besoin, et qui ferait accepter une décision, peut-être pas satisfaisante pour ni l'une ni l'autre des parties, mais juste et équitable. Il faut avoir une bien piètre opinion du genre humain pour croire qu'employeurs et salariés ne visent qu'à se faire le plus de dommage possible et que seuls les recours judiciaires peuvent réparer les torts.

La CSM s'acquitte très mal de cette responsabilité. Elle n'est pas l'arbitre de différends mais un facteur de mésentente additionnel. Comment s'étonner de l'image qu'on s'en fait à l'heure actuelle?

Surveillance et contrôle des conditions de travail.

La CSM se perçoit d'abord et avant tout et agit comme un organisme de surveillance et de contrôle. C'est, jusqu'à un certain point, la première responsabilité qu'elle se reconnait. C'est en tout cas dans des actions de surveillance et de contrôle qu'elle investit le plus clair de ses efforts et de ses ressources. La CSM vise donc à faire respecter ses ordonnances, soit par la volonté des employeurs et des salariés, soit par son intervention lorsqu'il y a infraction.

Le premier objectif que doit viser la CSM dans ce contexte est de renseigner adéquatement le monde du travail sur les ordonnances, de manière à ce qu'elles soient respectées. Nous n'avons pas fait d'enquête sur le degré de connaissance qu'ont les employeurs et les salariés du contenu des ordonnances. Cependant, nous croyons, d'après nos expériences personnelles, que le public connait la CSM et que les salariés qui touchent le salaire minimum sont renseignés sur le taux en vigueur. Cette information ne provient pas tant d'efforts concertés de la CSM – quoique il y en a eu dans le passé – mais plutôt de la large diffusion des débats qui entourent l'action de la Commission et la détermination du taux de salaire minimum. La CSM fait régulièrement l'objet des manchettes des journaux; le taux de salaire minimum est discuté à l'Assemblée Nationale; le ministre du Travail et de la Main-d'Oeuvre et le président de la Commission discutent avec les journalistes des problèmes de la CSM. Toute cette information sensibilise l'opinion publique à l'existence de l'organisme et fait connaître les dispositions de ses ordonnances. On peut donc dire que l'objectif d'information sur le contenu des ordonnances est atteint en bonne partie, même si elle n'est pas programmée par la CSM.

Évidemment, cette manière d'informer le public comporte des aspects négatifs. Elle tend à faire accepter l'image d'inefficacité de la CSM et contribue donc à répandre la notion que le recours à ses services est un moyen illusoire. Cependant, malgré ces lacunes, la CSM constitue et va continuer d'être un sujet « populaire » qui lui donnera la possibilité d'informer largement le public, et sur lequel il faudra capitaliser.

La responsabilité de surveillance et de contrôle implique, comme deuxième objectif, que des efforts soient faits pour s'assurer que la loi et les ordonnances, qu'on présume connues, ne seront pas violées sciemment.

L'ordonnance générale (numéro 4) s'applique à près de 1,700,000 travailleurs. Les autres ordonnances (scierie, opérations forestières, commerce de détail, travaux publics) couvrent une main-d'oeuvre d'environ 65,000 personnes. Une majorité des salariés couverts par ces ordonnances n'en subissent pas d'effets directs, puisque leur rémunération les place au-dessus du taux minima décrété, soit à cause d'aptitudes ou d'autres facteurs

qui commandent des traitements supérieurs, soit parce qu'ils sont syndiqués, ou les deux.

Il n'existe pas de données précises, à l'heure actuelle, sur le nomre de salariés qui touchent effectivement le salaire minimum. Suivant les estimations que nous avons pu obtenir, de 150,000 à 350,000 employés se situeraient au bas de l'échelle salariale. Les services (hôtellerie, restauration, etc.), l'industrie légère et les petites entreprises sont les secteurs où se paient les salaires les plus bas C'est la clientèle dont s'occupe principalement la Commission.

En 1973, quelque 29,000 salariés avaient récupéré, par l'entremise de la Commission, un peu plus de $1,000,000 en « indemnités de salaires et de vacances ». Le nombre d'employeurs en infraction était de 5,000, par comparaison à un nombre total de l'ordre de 75,000 employeurs assujettis. Compte tenu d'une moyenne de 250,000 salariés environ, les infractions toucheraient plus de 10% de cette main-d'oeuvre. Il s'agit du taux des infractions connues, c'est-à-dire celles qui sont déclarées ou détectées.

L'opinion adresse de nombreux et sévères reproches à la CSM pour son manque d'efficacité dans l'application de la loi. Son action, d'après les critiques, ne contribue pas suffisamment à prévenir les infractions et un nombre beaucoup trop élevé d'infractions passent inaperçues. Les services dispensés aux salariés, souvent qualifiés de médiocres, prennent des délais exagérés tout en consommant des ressources considérables.

Notre analyse des activités de la Commission nous a permis de dégager certains indices qui corroborent ces avancés.

Considérons d'abord la prévention des infractions. La prévention est possible à condition que les délinquants soient convaincus qu'ils ont peu de chance de s'en tirer, soit parce qu'ils croient que les victimes se plaindraient immédiatement, soit parce qu'ils savent que les enquêtes sont fréquentes. Une autre condition est que les coûts résultant d'une infraction sont supérieurs aux économies réalisées. Enfin, il doit exister un élément punitif suffisamment fort pour décourager ceux qui sont prêts à courir des risques financiers.

En réalité, certains des éléments de prévention mentionnés ci-dessus ne jouent pas: les victimes ne vont se plaindre qu'après que l'infraction est terminée, a posteriori, et les délinquants ne croient pas la CSM suffisamment efficace pour les surprendre. Cependant, il y a plus. La loi est ainsi faite qu'il est nettement avantageux d'être en infraction et, une fois pris, de retarder aussi longtemps que possible le réglement. Quant aux éléments punitifs, ils sont presque inexistants: amendes très basses et presque jamais appliquées, aucun pouvoir de pénalisation donné à la CSM, aucune poursuite pénale même si la loi le permet, etc. Il ne reste, à vrai dire, pour prévenir les infractions, que les enquêtes surprises. La CSM en exécute près de 10,000 par annee (enquêtes régulières), mais elles sont souvent confiées aux enquêteurs réputés être les moins productifs. Compte tenu, cependant, des avantages économiques des infractions même lorsqu'elles sont détectees, ce type d'enquête ne constitue guère une mesure de dissuasion. De fait, il est remarquable de constater qu'en 1973, 30% des infractions décelées avaient été commises par des personnes qui, au cours de 6 ans précédant, en avaient déjà commises. Si ceux qui ont déja été pris récidivent en si grand nombre, que penser du comportement de ceux qui échappent à la surveillance de la CSM. Il faut donc constater que la CSM ne dispose pas ou n'utilise pas, à l'heure actuelle, des moyens susceptibles de favoriser la prévention des infractions.

Comment la CSM répare-t-elle les infractions? Est-ce que son action contribue à redresser avec diligence et de façon efficace les droits lésés?

L'intervention dans un litige est ramenée à une question de récupération de sommes dues en vertu des ordonnances. Mais, les intérêts du salarié ne sont pas servis si, une fois qu'il a touché son dû, il subsiste ou se crée un élément de conflit entre les parties, ce qui peut très bien se produire, alors même que toutes les dispositions du réglement sont respectées.

Les témoignages recueillis nous ont montré que le style d'intervention de la Commission, ainsi que certaines dispositions du réglement étaient de nature à laisser les parties en état de conflit après que les droits ont été rétablis.

La CSM ne semble pas se rendre compte du fait que l'employur qui reçoit un compte, suivant les procédures actuelles, est naturellement porté à réagir négativement et à user de représailles à l'endroit du salarié. Il est de notoriété publique, comme nous l'avons mentionné déjà, qu'un salarié ayant sollicité l'intervention de la Commission s'expose fortement à perdre son emploi. Le salarié préserve ses droits mais subit préjudice à la même occasion: ses intérêts ont-ils réellement été servis? À quoi bon faire obtenir la rémunération à temps et demi pour quelques heures de travail si l'on se retrouve chômeur? D'ailleurs, la sanction pour renvoi abusif et la poursuite pour dommages-intérêts prévues dans la loi sont des mesures peu efficaces en la matière, auxquel-

les la Commission n'a eu recours qu'une fois, au cours des quelque quinze dernières années, et en vain.

L'efficacité du processus, sur le plan des méthodes administratives, laise aussi grandement à désirer. Pour s'en convaincre, il faut connaître que le règlement d'une plainte prend 4 mois, s'il n'y a pas de recours judiciaire. Le tableau de la page suivante, où l'on retrouve quelques indices de performance, est révélateur à ce sujet.

Le personnel affecté aux enquêtes, en 1973, était de 125, dont 18 occasionnels. Ces effectifs sont exprimés en hommes-années réels. Sur la base de ces données, un enquêteur couvre une centaine de plaintes et fait environ 40 réclamations par année.

Les réclamations ne sont pas toutes perçues intégralement. De fait, la CSM s'est désistée, en 1973, dans 26% des cas d'infractions (salaires) et sur celles qui ont été maintenues, elle n'a pu récupérer des montants équivalant à 43% du total des réclamations. De ces montants, les mauvaises créances comptaient pour $245,000 et les causes perdues en cour $80,000.

COMMISSION DU SALAIRE MINIMUM

QUELQUES INDICES DE PERFORMANCE ET D'ACTIVITÉS - 1973

	Enquêtes régulières	Enquêtes sur plaintes	Total
1 - Volume d'activités			
Nombre d'enquêtes effectuées	9,549	4,468	14,017
Réclamations expédiées	1,760	3,320*	5,080
Réclamations/enquêtes	18%	74%	36%

* 26% des plaintes ont été rejetées à l'enquête et n'ont pas donné lieu à la production d'une réclamation

2 - Délai de règlement des plaintes

81.5%	- de la réception à la remise du chèque au salarié, sans poursuite judiciaire:	4 mois
18.5%	- avec poursuite judiciaire, avant exécution du jugement et remise:	13 mois
100.0%		

3 - Récidive des employeurs

Sur une période de référence de 6 ans, pourcentage des infractions constatées en 1973 chez des employeurs ayant été trouvés en faute dans le passé: 31%

4 - Coûts

- Règlement d'une plainte: (10.5 jours de travail)	$560
- Coût de récupération des sommes distribuées, par dollar:	$4.10/$1.00

De ces quelques indices, on peut tirer la conclusion que le règlement d'une plainte est un processus laborieux et coûteux qui, dans près de 50% des cas, n'aboutit à rien.

Nous verrons plus loin comment se déroule l'enquête et quels mécanismes sont mis en branle.

Globalement, les réalisations de la CSM sur le plan de la surveillance et du contrôle des conditions de travail sont faibles. Ses approches et ses méthodes d'action ne contribuent pas beaucoup à la réalisation de cet objectif qu'elle privilégie pourtant.

L'efficacité administrative

Il n'est pas facile de mesurer l'efficacité dont fait preuve un organisme, surtout lorsqu'il est sans but lucratif, dans l'utilisation de ses ressources. On pourrait sans doute procéder à des analyses de tâches, à des vérifications détaillées, pour obtenir des approximations, jusqu'à un certain point valables, de performance. Ce n'était pas là le but de notre étude et nous n'avons pas tenté de procéder ainsi.

Une autre manière de faire, qui n'est pas sans comporter des dangers de distorsion, consiste à comparer des organismes de même taille, effectuant des travaux similaires. Il faut cependant n'utiliser de telles comparaisons qu'avec prudence et tout au plus que comme des indicatifs.

Sous toute réserve, donc, le Employmnt Standards Branch, en Ontario, peut servir de comparaison avec la CSM. La clientèle est approximativement la même et le volume d'activités (plaintes) plus considérable. Le budget de ce service est environ de $2.5 millions, à rapprocher du coût total d'exploitation de la CSM à $4.1 millions en 1973, exclusion faite des services de conciliation.

La différence de coûts entre ces deux organismes s'explique par des méthodes de travail différentes, d'une part et, d'autre part, par l'absence de certaines activités ou fonctions. Ainsi, en Ontario, il n'y a pas de service du prélèvement puisque leur programme est financé directement par l'État. Il n'y a pas de Commission, la direction étant assumée par un officier, ni de services de soutien, ceux-ci étant fournis par le ministère.

Nous reproduisons, ci-bas, un tableau des coûts d'exploitation pour 1973, répartis par grands types de fonctons.

COMMSSION DU SALAIRE MINIMUM

COÛTS D'EXPLOITATION — 1973

	($000)
Administration:	
- Commission et son secrétariat	400
- Réclamation, vérification, contentieux	736
- Prélevement, trésorier, registraire	616
- Services de soutien	220
	1,972
Enquêtes:	
- Montréal	909
- Québec	577
- Autres bureaux	609
	2,095
Total:	**4,067**

Ces coûts d'exploitation ne comprennent pas les sommes versées au ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre, pour défrayer les services de conciliation qui s'y trouvent.

Il est à noter que 80j du budget d'exploitation est employé au règlement des plaintes, soit $3,230,000. Ce montant inclut les dépenses de la Commission elle-même car elle s'emploie principalement à ratifier les rectifications des réclamations et à autoriser les recours aux tribunaux pour le règlement de litiges particuliers. 65% des coûts directs de traitement des plaintes sont attribuables aux activités d'enquête, et 35% aux activités de réclamation, soit la facturation, la négociation, la perception et les remiss aux salariés. Le travail de l'enquête et les activités subséquentes pour la production et la perception de la réclamation coûtent $4.10 pour chaque dllar réclamé. En soi, ce coût pourrait indiquer une grande efficacité d'action. Par analogie, en effet, un service de police démontre son efficacité non pas en s'auto-finançant par les amendes mais, au contraire, en maintenant les infractions et les revenus des amendes au plus bas niveau. Ce n'est pas ce qui se passe à la CSM. Les coûts sont en effet directement proportionnels au volume d'activités. Quelque soit le nombre de réclamations, les coûts à l'unité seraient à peu près les mêmes, puisque la somme des efforts portent sur les activités de préparation de la réclamation plutôt que sur la prévention et le règlement efficace du conflit. Il s'agit de méthodes de travail inefficaces qui résultent directement de la notion qu'on se fait du rôle de la CSM.

Nous n'avons pas procédé à une vérification des dépenses, ni tenté d'en analyser le bien-fondé, ce qui n'était pas notre but. Il nous a semblé, cependant, suivant les données que nous avons obtenues, que toutes les dépenses encourues par la CSM ne sont pas aussi productives qu'elles devraient l'être, notamment quant au personnel.

Les ressources humaines de la CSM ne sont pas utilisées de façon efficace non plus. On retrouvera, dans un chapitre subséquent, un diagnostic de la situation actuelle à la CSM à ce propos. On verra en particulier que le « climat » des relations de travail dans l'organisme est très détérioré, et cela depuis fort longtemps.

Évaluation générale et diagnostic des problèmes

On ne peut manquer de conclure de ce qui précède que la CSM est loin d'avoir accompli les devoirs qui sont

prévus à sa loi et que, de façon générale, ses performances laissent grandement à désirer. Cet état de fait n'est pas nouveau, même si, à l'heure actuelle, il est mieux connu ou plus évident.

Il semble que la première cause de cette situation est l'absence presque complète d'objectifs, de sorte que les actions ne sont pas planifiées en vue de la réalisation de résultats bien définis. La CSM fonctionne essentiellement au rythme des « plaintes » qui lui parviennent et ne réagit aux pressions de l'extérieur que lorsqu'elles deviennent assez fortes. Elle n'a pas su, non plus, définir son rôle dans le contexte des relations de travail et coordonner son intervention avec les programmes du ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre ni avec les autres programmes gouvernementaux qui peuvent avoir des impacts sur ses activités.

Avant de pouvoir améliorer l'efficacité administrative de la CSM, la Commission devra d'abord se pencher sur cet aspect fondamental de la définition de son rôle et de ses objectifs. Pour ce faire, elle devra susciter un dialogue ouvert, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur. Cette réflexion devrait inclure le personnel de la CSM, le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre, les représentants des employeurs, des salariés et le public en général.

La deuxième lacune importante est la répartition boiteuse des responsabilités entre la Commission et le personnel et la centralisation excessive des pouvoirs de décision, tant par la Commission vis-à-vis des services que par le siège social vis-à-vis des bureaux régionaux et des enquêteurs. Par exemple, il nous paraît inefficace que la Commission se charge de ratifier la quasi-totalité des rectifications (y compris les erreurs administratives) des réclamations aux employeurs ($2 et plus). Le montant des rectifications est habituellement minime (environ $450) et les membres de la Commission suivent les recommandations des services la plupart du temps. Il s'agit en plus d'une activité laborieuse pour la Commission puisque le nmbre de dossiers de ce type qui lui sont soumis est assez considérable (65-70 par séance). La délégation d'autorité est insuffisante vers les bureaux régionaux. Ceux-ci ne sont pas autorisés à effectuer le réglement d'une plainte ni même à établir le montant des réclamations.

En plus de ralentir et dégrader le service, la centralisation des pouvoirs contribue à démotiver le personnel, l'empêche de se développer et de devenir disposé et apte à assumer des responsabilités plus grandes. Cette concentration des pouvoirs se trouve à la fois encouragée et justifiée par le fait qu'il n'existe aucun programme systématique de formation des effectifs. La Commission et les cadres semblent entretenir une présomption d'incompétence et d'irresponsabilité à l'endroit de la base. On serait mieux avisé d'oeuvrer au perfectionnement des effectifs que de centraliser les décisions, en se substituant au personnel le plus compétent pour les prendre.

La troisième lacune est la pauvre qualité de ses méthodes administratives, en particulier ses méthodes d'enquête. Celles-ci sont en quelque sorte la conséquence de l'absence de définition du rôle et des objectifs de la Commission du Salaire Minimum. Cette lacune a des conséquences sur la qualité de son intervention et sur l'utilisation de ses ressources.

En effet, certaines méthodes administratives contribuent à détériorer les relations entre la CSM et les employeurs. Par exemple, les enquêtes-plaintes sont menées sous le couvert d'enquêtes de « routine ». L'enquêteur termine son enquête sans faire part à l'employeur d'un verdict, même provisoire. On laisse souvent entendre à l'employeur que tout semble dans l'ordre. La première nouvelle qu'il en a, c'est qu'il reçoit du siège social une réclamation par courrier recommandé. Cela lui donne le sentiment d'avoir été roulé par l'enquêteur ou bien d'avoir été condamné sans procès. Plus encore, le « système » relève le dossier après 4 mois pour une nouvelle enquête... de routine! Il est facile d'imaginer l'embarras de l'enquêteur, la méfiance ou l'agressivité de l'employeur à l'égard de la CSM. La méthode actuelle, « facturer d'abord, négocier ensuite », paraît fort discutable du point de vue des bonnes relations avec les employeurs et donne à la CSM une image de parti-pris pour les salariés. Les méthodes employées pour la négociation des réclamations et la distribution des argents sont fastidieuses et onéreuses et ne permettent pas de donner un bon service.

Pour donner un autre exemple, l'action de la Commission quant à la prévention est basée sur des méthodes et des concepts qui ne nous semblent pas très prometteurs. On conçoit la prévention par l'inspection et la pénalisation des employeurs plutôt que par l'information des salariés et des employeurs. Comme méthode de prévention, l'inspection est onéreuse, moins efficace, moins favorable au point de vue relations publiques et constitue une tâche moins stimulante pour le personnel que des actions dans le sens de la sensibilisation et l'animation du milieu.

Les approches légalistes et bureaucratiques actuellement en usage constituent une autre lacune sérieuse. Elles favorisent des utilisations abusives de la CSM. On voit des salariés qui tolèrent des conditions de travail contraires aux réglements, soit en considération d'au-

tres avantages de leur emploi, soit qu'ils décident d'accumuler les sommes correspondant aux infractions. Lorsquel'avantage disparaît ou que l'emploi se termine ou que, simplement, les sommes cessent de s'accumuler à cause de la prescription, le salarié fait appel à la CSM, soit pour encaisser ses « économies », soit pour faire pression sur son employeur ou le harceler. L'approche de la CSM au règlement des conflits, qui part d'une conception légaliste, favorise ces comportements. Non seulement l'action de la CSM n'éliminera pas les conflits réels entre les parties, mais va l'envenimer parce qu'elle sert souvent le jeu du salarié. De tels comportements sont suffisamment répandus dans la clientèle pour qu'une part importante de celle-ci ait oublié les véritables fins de la Commission du Salaire Minimum.

À cause du danger réel de renvoi abusif inhérent aux méthodes actuelles, la plupart des plaintes d'ailleurs sont logées une fois l'emploi terminé. Ainsi, la CSM est réduite à juger les conflits a posteriori; elle n'a pas l'occasion de mener une intervention qui puisse être conciliatrice et préventive.

Une autre faiblesse importante est la manière de concevoir la gestion du personnel de la CSM et des conditions de travail. Dans le chapitre que nous consacrons à ce sujet, on verra que la gestion des ressources humaines à la CSM part de principes qui ne peuvent que mener à une absence de motivation et de compétence. Les conditions de salaire, des enquêteurs en particulier, ne sont pas non plus propices à une grande productivité.

Le contenu et la formulation de la loi renferment des déficiences qui en rendent l'application plus difficile. Cette déficience à laquelle la Commission s'est attaquée en préparant des projets d'amendements à la loi est sérieuse. Certains concepts ou définitions de la loi ou des ordonnances impliquent des approches administratives peu efficaces ou contribuent à des utilisations détournées de la CSM. Les ordonnances prévoient peu de droits à l'employeur et peu de responsabilités au salarié, ce quipeut mener aux mêmes inconvénients. L'insuffisance des amendes pour fraudes est connue de tous; aucune pénalité n'est appliquée à l'occasion d'une infraction. Plusieurs dispositions sont à peu près impossibles à appliquer et leur formulation tend à susciter l'indifférence ou même l'ironie chez la clientèle (ex.: ventes prohibées, entrave à l'inspection). Certaines dispositions de la loi et des ordonnances nous ont paru difficiles d'application ou de nature à projeter une image bureaucratique ou tatillonne. On retrouvera certaines suggestions à ce sujet à l'Annexe A.

Enfin, dans la conjoncture actuelle où les services rendus sont de qualité insuffisante, l'attitude de la clientèle ne contribue pas à un bonne gestion. Les salariés portent une confiance limitée à la Commission et, de moins en moins, jugent utile de s'adresser à elle pour s'informer ou porter plainte; certains employeurs portent une attention de plus en plus relâchée aux règlements. Cette attitude de la clientèle à l'endroit de l'organisme responsable constitue en soi une entrave à la bonne qualité des services: c'est le cercle vicieux.

En conclusion de ce chapitre, il faut souligner de nouveau que la piètre performance de la CSM et les problèmes et lacunes qu'on y trouve ne sont pas le fait de la mauvaise volonté. Comme conseillers en administration, notre rôle n'est pas de blâmer qui que ce soit, de chercher des coupables. Nous visons à déceler les problèmes, à les définir et, même si leur description est parfois sombre, à suggérer des voies de solution visant à améliorer la situation. Malgré le tableau que nous avons dépeint et qui pourrait laisser croire qu'il faut blâmer les gens en place, nous nous devons d'ajouter que des efforts sont faits, au sein de la CSM, pour aller de l'avant et corriger les problèmes que nous avons décrits.

Dans les prochains chapitres, nous proposerons ce qui nous semble être les moyens les meilleurs pour que la CSM réalise ses objectifs et devienne un organisme efficace, au service de la population.

4 Le rôle de la Commission du salaire minimum: une perspective nouvelle

La solution aux problèmes actuels de la CSM n'est pas, avant tout, dans l'amélioration de l'efficacité de ses activités actuelles. Il faut, à notre avis, en repenser complètement le mode d'intervention, si l'on veut qu'elle s'acquitte des responsabilités prévues dans sa loi et qu'elle réalise les objectifs qui en découlent. Pour ce faire, la perspective quant à son rôle dans les relations de travail doit être modifiée. Les approches nouvelles que nous proposons vont se traduire par des changements significatifs dans ses structures et ses activités. Avant d'expliciter ces modifications aux structures et aux activités, nous allons donner notre point de vue sur ce que pourrait être l'action de la CSM et décrire la perspective nouvelle que nous croyons susceptible de favoriser des services de meilleure qualité.

Nous avons décrit, précédemment, les responsabilités de la CSM. Nous avons également identifié un certain nombre d'objectifs fondamentaux qu'elle devrait se donner et poursuivre. Essentiellement, nous avons écrit que la CSM devrait viser, d'une part, par le biais de ses ordonnances, à « régulariser » les conditions de travail. En étendant sa réglementation à des secteurs qu'elle n'a pas touchés dans le passé, elle réaliserait deux objectifs de la loi, soit celui de faire profiter l'ensemble des salariés du québec de conditions de travail qui sont accordées à une majorité d'entre eux, et, de cette façon, celui d'empêcher que certains employeurs fassent une concurrence indue aux autres employeurs qui, en majorité, accordent déjà des avantages sociaux à leur personnel. De plus, l'élargissement de la couverture des ordonnances pourrait s'étendre aux clauses normatives qui n'impliquent pas nécessairement des coûts pour l'employeur, mais qui ont pour effet de « civiliser » les rapports entre patrons et employés, par exemple sur les modalités de licenciement. Il s'agit donc, pour la CSM, comme nous l'envisageons, d'accentuer son rôle dans la normalisation des conditions de travail.

D'autre part, nous avons constaté que la CSM ne s'acquittait pas, d'une manière efficace, de sa responsabilité de réduire les infractions. Son action, qui est essentiellement policière, la porte à consacrer des ressources considérables pour la correction des infractions mais ne vise pas à les prévenir. Elle néglige, ce faisant, une bonne partie de sa clientèle.

Nous allons maintenant décrire les approches que nous croyons susceptibles de faire de la CSM un organisme qui s'acquitte de son rôle dans les relations de travail, par le biais de ses ordonnances, qui prévienne les infractions et qui règle les différends entre employeurs et salariés de façon à ce que les parties soient satisfaites.

La préparation des ordonnances

Le mandat confié à monsieur Claude Castonguay porte sur l'élaboration et la formulation des éléments d'une politique de salaire et de conditions minima de travail qui tiennent compte des caractéristiques des personnes auxquelles s'appliquent la politique, les conditions de travail dans les secteurs où se trouvent ces personnes, les incidences sur l'emploi et les incidences des autres programmes gouvernementaux, en particulier celui de sécurité du revenu.

Cette étude vise donc à établir le cadre d'intervention de la CSM et à délimiter la couverture de ses ordonnances. Elle va aussi permettre à la CSM, dans l'élaboration de ses ordonnances, d'utiliser des méthodologies de recherche plus scientifiques que celles utilisées à l'heure actuelle, et de tenir compte d'éléments nouveaux mais importants dans la détermination du taux de salaire minima et des autres conditions minima de travail.

Il n'est pas de notre compétence de suggérer à la CSM des points de vue qui seront couverts par l'étude Castonguay. Nos propositions touchent donc, non pas la politique de salaire ni le contenu des ordonnances, mais le processus qui permettra à la CSM, une fois les conclusons du rapport Castonguay connues, de continuer de connaître le marché du travail et sa clientèle et de suivre l'évolution des autres programmes de l'État ayant un impact sur les employeurs et les salariés. Il s'agit donc pour nous de recommander une approche et des modes d'action susceptibles de faire de la CSM un agent d'intervention positif et à la page dans le domaine des relations de travail, même si elle fait exécuter, en tout ou en partie, les travaux de préparation des ordonnances soit par l'extérieur, soit par le service de recherche du ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre.

L'approche et les modes d'action que nous suggérons seront conditionnés, en grande partie, par la philosophie suivant laquelle on envisage les relations employeurs-salariés au chapitre de la rémunération et des conditions de travail. Une certaine école de pensée est d'avis que les relations de travail relèvent en premier lieu du domaine des transactions d'affaires, tout en admettant qu'il faille se conformer à une certaine réglementation de l'État, comme c'est le cas pour beaucoup d'autres rapports entre citoyens. Cette école accepte une intervention de l'État qui vise à renforcer le pouvoir de négociation des salariés en établissant certains règlements de base, mais veut que les ententes sur des conditions de travail soient essentiellement et principalement réalisées et appliquées par les parties impliquées. Cette école tient de la conception économique du salaire qui veut, entre autre, que le temps consacré à un travail soit récompensé exclusivement sur la base de la productivité de l'emploi occupé.

Une autre école préconise que les biens produits soient répartis entre leurs auteurs selon des régles qui ne tiennent pas uniquement compte de la productivité des emplois, mais aussi de la justice sociale, de la lutte contre la pauvreté, etc. C'est une conception sociale du salaire qui veut que les individus soient rémunérés en tenant compte de leurs besoins. En plus d'être un instrument de récompense du travail accompli, les mécanismes de rémunération deviennent un moyen de redistribution de la richesse collective.

De toute évidence, l'État et la CSM devront d'abord faire un choix entre ces deux positions puisque le contenu des odonnances, tant pour les quanta de rémunération que pour la nature des autres conditions, en sera directement affecté. Il y a donc lieu pour la CSM de se pencher sur cette question. Cette réflexion devra être faite en tenant compte aussi des orientations et du rôle du ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre dans les relations de travail, en particulier au chapitre de la normalisation des conditions de travail.

Les modes d'action que nous proposons ne devraient pas être affectés substantiellement par ces choix politiques. Ce sont seulement les critères de décision qui seront différents, suivant que l'on penche d'un côté ou de l'autre. Il n'est pas indifférent, cependant, que la position de la CSM à ce sujet soit connue des employeurs et des salariés et du public en général.

Pour la préparation de ses ordonnances, la Commission devrait s'organiser de façon systématique pour susciter et entendre les représentants des employeurs, des salariés syndiqués, de ceux qui ne le sont pas, et du public en général. Cette action ne devrait pas se faire uniquement à l'occasion de la préparation d'une ordonnance, mais être continue de manière à bien suivre l'évolution des besoins et des conditions de travail.

Toute formule qui fait appel à la participation de la clientèle, que ce soit à titre consultatif ou pour fins de négociations, pose le problème de la représentativité des

parties. Les employeurs sont souvent bien organisés pour faire valoir des points de vue. Il n'en va pas de même pour les salariés, en particulier ceux qui ne sont pas syndiqués. Il faut donc s'assurer, dans le processus de préparation des ordonnances, que le maximum de représentations soient entendues.

La Commission devrait se garder, nous semble-t-il, d'attacher une importance trop grande au caractère de représentativité de ses interlocuteurs et d'exclure des groupes qui sont moins bien structurés que les associations patonales et syndicales. Les groupes populaires, à caractère social ou politique, sont souvent bien implantés dans leur milieu et permettent de connaître les aspirations et les points de vue de secteurs de la population qui, autrement, ne seraient pas entendus. Nous proposons donc à la Commission d'organiser et de tenir des audiences ayant pour but de recevoir les représentations de la clientèle.

Outre de permettre à la Commission de se tenir à la page quant aux besoins et à l'évolution des conditions de travail, ces audiences contribueraient aussi à faire passer, dans le public, l'information requise sur sa loi et sur ses ordonnances. Cela lui permettrait aussi d'identifier des interlocuteurs pour représenter les parties, s'il y avait besoin de « négocier » ses ordonnances, ou tout simplement pour constituer les conférences qui sont prévue à sa loi.

La préparation des ordonnances ne peut se faire exclusivement à partir de représentations ou de négociations. Il faut encore tenir compte de données et de renseignements quantitatifs et qualitatifs. La Commission devrait donc prendre les moyens pour obtenir et avoir en permanence les données qu'il faut prendre en considération dans la discussion d'un projet d'ordonnance. À cette fin, la csm devrait disposer de ressources pour recueillir et garder à jour les renseignements pertinents, y compris les impacts des ordonnances en vigueur. Nous ne recommandons pas, cependant, que la CSM s'équipe de manière à faire double emploi avec le service de recherche du ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre. Il s'agirait plus, à notre avis, de créer une fonction, avec un minimum de personnel, ayant pour responsabilité d'obtenir régulièrement du service de recherche du ministère et d'autres organismes, les renseignements dont la Commission a besoin. Ces renseignements obtenus de sources extérieures seraient le complément de données provenant de ses activités: fréquences et nature des infractions, jurisprudence, représentations reçues, résultats de sondages, etc.

En instituant des mécanismes systématiques de consultation et en disposant de données à jour sur le marché du travail et sur les divers programmes de l'État affectant ses clientèles, la Commission pourrait mieux planifier la préparation et l'émission de ses ordonnances. Elle éviterait aussi de se lancer dans de vastes campagnes de cueillette de données chaque fois qu'une ordonnance doit être préparée, ou de prendre les employeurs par surprise.

La confection des ordonnances (ou la préparation d'amendements) devrait aussi inclure une analyse des aspects légaux par les services juridiques de la CSM. Cette précaution permettrait de tenir compte de la jurisprudence récente et assurerait la concordance des clauses d'une ordonnance avec les dispositions de la loi et celles des autres ordonnances. Enfin, comme dernier point, mentionnons que les projets d'ordonnance devraient être discutés avec le personnel chargé de l'application, de manière à ce que les aspects administratifs et pratiques puissent entrer en ligne de compte. En plus de donner des garanties additionnelles sur la qualité de l'ordonnance, cette façon de faire a l'avantage de sensibiliser le personnel d'exécution aux nouvelles mesures envisagées et de permettre la planification du travail.

La prévention des infractions

Dans le même sens que beaucoup de commentaires recueillis, nous croyons que l'action de la Commission, au plan de la prévention, devrait être intensifiée considérablement et nos recommandations, au plan de l'organisation et des procédés, seront largement inspirées d'un tel souci. Au préalable, nous allons exposer l'approche qui nous semble la plus susceptible de produire les résultats escomptés. À la CSM, il nous semble que la prévention devrait s'appuyer, dans l'ordre, sur l'information publique, la qualité du service, l'enquête de contrôle, l'élargissement du programme et, finalement, la sanction des infractions.

L'information publique

La mise en oeuvre de n'importe quel programme offre de meilleures chances de réussite lorsque la clientèle visée connaît bien ses droits et devoirs et en comprend les avantages. L'information nous semble constituer la meilleure protection contre l'infraction. Un salarié bien informé voudra savoir comment sa rémunération est établie; sachant que cela peut se produire, l'employeur sera plus vigilant. Une clientèle bien informée de ses droits sait les faire valoir en temps voulu. À cause de l'ampleur de la clientèle (quelque 75,000 employeurs, près de 2,000,000 de salariés), et en raison du pouvoir considérable qu'un groupe de salariés bien informés et

sensibilisés peut acquérir, nous suggérons de baser la prévention de l'infraction d'abord et essentiellement sur l'information publique.

Cette mission d'information de masse devrait constituer un des caractères dominants de la Commission. Les approches et techniques modernes de la mise en marché nous paraissent tout-à-fait pertinents ici et devraient être mises à profit. La CSM devrait s'apparenter davantage à une maison d'information qu'à une entreprise de surveillance et d'enquête. Le profil du personnel ayant à transiger avec le public devrait être du type communicateur-animateur plutôt que comptable-vérificateur. La Commission deviendrait ainsi plus convaincante lorsqu'elle affirmerait qu'elle n'est pas une police.

La qualité du service

Le règlement des plaintes, à condition qu'il soit efficace, constitue aussi une mesure fondamentalement préventive, malgré les apparences. Les infractions sont découragées chez les employeurs dans la mesure où elles sont rapportées dès qu'elles surviennent et sont corrigées rapidement. Certains employeurs, il faut le reconnaître, observent la loi dans la mesure où ils croient que les infractions risquent de ne pas passer inaperçues. D'autres, tout simplement, se lasseraient d'être pris continuellement. Il est donc crucial que les salariés portent plainte. Le moyen le plus sûr de susciter ce comportement chez les salariés, c'est que la CSM soit réputée comme pouvant traiter une plainte de façon rapide et compétente. Meilleur sera le service, plus faible sera la demande et les infractions. À l'exemple du paradoxe de la paix et de la guerre: meilleure est la réputation d'une armée, moins elle doit affronter la bataille.

En vertu de cette relation entre le bon service et la prévention, l'intervention sur plainte doit viser à améliorer les relations entre employeurs et salariés et non pas être restreinte à l'application d'un règlement ou à la perception de sommes dues au salarié.

Selon cette optique, l'interlocuteur du salarié et de l'employeur est un « agent de relations de travail » et non pus un inspecteur-enquêteur ou un agent vérificateur. Il se préoccupe autant des aspects émotifs que monétaires d'un litige et, de ce fait, dispense un service apprécié. En effectuant l'enquête, il accomplit également une fonction d'éducation, propre à réduire les infractions futures. Dans la pratique, le regroupement, ou tout au moins la coordination avec certains autres programmes touchant aux relations de travail, facilitera d'autant une intervention située sur ce plan.

L'enquête de contrôle

L'enquête de contrôle (enquête régulière) constitue une mesure complmentaire mais importante de prévention qui devrait être maintenue, suivant des modalités différentes. L'enquête devrait être dirigée vers le salarié plutôt que d'être limitée à l'examen des livres de l'employeur. Le contact d'un grand nombre de salariés, préférablement en dehors de leur travail (par exemple, dans les transports en commun), nous paraît plus susceptible de révéler des situations de conflit et d'infraction que la vérification des registres comptables où les indices d'infraction ne sont guère apparents. Un simple commentaire, une physionomie peut révéler des infractions qui échapperaient à une longue et laborieuse session d'examen de livres. D'ailleurs, même si l'employeur observe les dispositions monétaires des ordonnances, il peut quand même exister des conflits de relations de travail dans l'entreprise. Le contact avec le salarié ermet de les découvrir plus facilement. Une intervention sous ce rapport s'inscrit dans le rôle de la CSM. Pour être efficace, ce type d'enquête nécessite une pénétration du milieu, au niveau des salariés, beaucoup plus poussée que la vérification comptable des entreprises. Il faudrait renverser la tendance actuelle où le contact du salarié constitue l'exception plutôt que la règle dans le cadre de l'enquête régulière.

Cette conception cadre bien avec le moyen principal de prévention: la sensibilisation de la clientèle. L'enquête de contrôle ne consistera plus à « faire le tour » des employeurs du territoire, mais entrer en contact avec des salariés d'un type d'entreprise, d'un secteur d'activité, d'une localité, etc., pour parfaire le travail d'information publique, les amener à déterminer eux-mêmes s'ils sont victimes d'infractions et à les sensibiliser sur l'importance d'adopter certaines attitudes sur le plan individuel et collectif. Comme telle, l'enquête de contrôle ne comportera pas d'inspections de livres pour découvrir les infractions.

Cette notion est fort éloignée de la méthode qui consisterait à exige des rapports périodiques des employeurs pour fin de vérification, comme cela nous a été suggéré à quelques reprises. L'expérience actuelle montre déjà que la majorité des entreprises observent la réglementation sans être contrôlées individuellement. Comme l'inspection à base de rapports périodiques devrait être généralisée, ceci impliquerait un fardeau administratif très considérable pour ne vérifier, en somme, que l'exactitude de l'arithmétique et la connaissance de la loi et des ordonnances. Dans les cas d'infractions relevant de la fraude et de la mauvaise volonté plutôt que de l'ignorance et de la distraction, l'examen des livres ou

de copies de ceux-ci n'apparait pas très prometteur comme moyen de détection. Ce moyen ne permettrait pas de constater, par exemple, que les employés travaillent après que la fiche de temps est estampillée, ou que certains salariés ne sont pas inscrits au registre, ou que les montants sont faux. Le rapport périodique est également faible à cause de l'impossibilité de s'assurer, dans un délai satisfaisant, que toutes les entreprises ont produit leur rapport. La détection des nouvelles entreprises est un processus très ardu qui requiert quelques semaines. Avec des délais de cet ordre, les entreprises éphémères ont le temps de naître et de disparaître. Pour ces raisons, nous ne croyons pas que cette méthode doive être retenue.

L'élargissement du programme

Bien qu'il ne nous revienne pas de faire des recommandations sur le contenu du programme, nous croyons opportun de signaler que l'élargissement du programme (donc des services) constitue en soi une mesure qui faciliterait la prévention. En ajoutant aux droits et devoirs des deux parties, le programme apparaîtrait plus pertinent dans l'esprit des employeurs et des salariés, ce qui favoriserait des attitudes plus positives de la clientèle à l'endroit de la Commission. En étant plus vaste, dans des directions judicieusement choisies, le programme tend à rendre la clientèle plus attentive à l'information et à ses droits, parce que l'enjeu est plus grand.

Le programme (ou simplement les ordonnances) gagnerait à être élargi de façon à comporter non seulement des obligations mais aussi des droits aux employeurs, de façon à ce qu'ils aient intérêt à se tenir informés et à entretenir des relations avec leurs employés, conformes à la réglementation. Par exemple, au sujet des modalités de fin d'emploi, les ordonnances pourraient établir l'obligation au préavis de la part du salarié comme du patron. Lorsque l'employeur exercera ses droits auprès de ses employés, il accomplira une tâche d'information de première valeur. Le salarié aura tendance à vouloir savoir « en vertu de quelle loi exactement » l'employeur prétend détenir des droits. L'élargissement du programme contribuerait d'ailleurs à le situer davantage sur le plan des relations de travail, perspective dans laquelle il nous apparaît le plus souhaitable d'envisager l'intervention dans un litige.

La sanction des infractions

Pour toute infraction, la loi devrait prévoir l'application d'une pénalité importante en valeur absolue et en valeur relative. Toujours dans le sens de l'incitation à l'observance, la pénalité pourrait être réduite ou annulée dans les cas où une infraction est rapidement corrigée par l'employeur lui-même (ex.: infraction découverte lors d'une enquête régulière). Les pénalités pourraient être progressives avec la récidive, tout en tenant compte du fardeau administratif qui pourrait en résulter.

Les pénalités, par ailleurs, ne devraient pas s'appliquer exclusivement à l'employeur. Il y a lieu, à notre avis, de rendre le salarié responsable de faire intervenir la Commission à un moment où une action s'inscrira davantage dans l'élimination d'une situation d'infraction que pour percevoir des sommes qui lui seraient dues. Le salarié devrait donc être responsable de porter plainte dès qu'une situation d'infraction se crée et de ne pas la laisser durer. Nous croyons que cet objectif peut être réalisé, non pas en imposant une amende au salarié, mais en réduisant le délai de prescription des infractions: le salarié doit porter plainte hâtivement car ses droits deviennent bientôt périmés. Bien entendu, il devient correct de charger les salariés d'une telle responsabilité une fois que la Commission a déployé les efforts voulus pour les informer en ce sens. On trouvera à l'Annexe A, des informations additionnelles sur ce mécanisme.

Nous ne croyons pas qu'il s'agisse de moyens qui précèdent les autres, au contraire. Mais, de fortes amendes sont quelquefois le seul moyen pour convaincre les récalcitrants. La menace de la sanction peut inciter les personnes qui veulent prendre des « chances » à être prudentes et décourager les autres qui basent leur action sur le calcul strict des coûts à enfreindre les dispositions de la Loi et des ordonnances.

Le règlement des plaintes

Malgré tous les efforts de réglementation et de prévention des infractions, il serait utopique de croire qu'elles vont disparaître complètement et que les conflits vont cesser d'exister dans les relations entre les employeurs et les salariés. Il faut donc que la CSM consacre des ressources pour intervenir dans les conflits et pour corriger les infractions.

Nous avons déjà mentionné que, à l'heure actuelle, l'intervention se fait dans un cadre juridique très strict: il y a infraction, elle tombe sous le coup de la loi ou des ordonnances, donc l'enquête débute pour bâtir une preuve et ensuite réclamer de l'employeur les sommes dues. Les activités d'enquête se limitent à la préparation de la preuve. Au siège social, on prépare le compte, on

reçoit les représentations et on procède. Les résultats de cette façon de procéder sont déjà connus.

L'approche que nous suggérons est différente. Nous croyons que l'enquêteur devrait travailler, avec l'employeur et les salariés, à régler le « différend », à régulariser la situation. Il serait avant tout, suivant cette conception, un agent de relations de travail. Ceci est fort différent du rôle qu'on fait jouer à l'enquêteur. Il est un préposé à la copie des registres de paie et un constable qui interroge des témoins.

Nous recommandons, plus loin, des méthodes de travail qui visent à ce que les parties règlent elles-mêmes leurs différends, avec l'aide de l'enquêteur. Ce n'est qu'en dernier ressort que celui-ci serait amené à mettre en branle le processus de réclamation.

***

Dans les chapitres suivants, ces approches nous serviront de référence pour nos recommandations sur la division des responsabilités, les structures et les méthodes de travail.

Comme on le constate, la perspective nouvelle que nous proposons est fort éloignée des conceptions actuelles. Si l'on veut vraiment réorienter l'action de la CSM pour en faire un organisme efficace, au service de la population, il faut consentir à adopter des façons de faire qui s'écartent des manières de pensée actuelles.

5 L'organisation

Un organisme doit avoir une fin, des objectifs. Pour les réaliser, il faut organiser rationnellement les ressources dont il dispose, de manière à ce que chaque partie constituante puisse contribuer le maximum.

Nous avons proposé, au début de ce rapport, quelques définitions des objectifs qui nous semblent les plus fondamentaux:

— qualité de l'élaboration des ordonnances:

- réponse équitable et en temps opportun aux aspirations des salariés et des employeurs;
- consultation suffisante des parties;
- études économiques suffisamment poussées;
- sensibilisation des parties aux décisions.

— taux d'infraction et de récidive minimum en présence d'une information de masse poussée au maximum et d'un excellent service sur plainte;

— qualité du règlement des plaintes:

- qualité des relations humaines entre l'administration et les citoyens;
- accessibilité du service;
- promptitude de l'intervention, équité et exactitude du règlement;
- satisfaction des parties et absence de conflit après l'intervention.

— satisfaction et motivation du personnel:

Le bon moral des effectifs doit constituer un objectif d'une bonne administration, puisque le service à la clientèle dépend davantage, bien souvent, de la satisfaction et de la motivation du personnel que de la valeur des procédés employés.

— utilisation rationnelle des ressources humaines, matérielles et financières;

— excellence des relations avec la clientèle et le public.

La réalisation de ces objectifs devrait permettre à la Commission de gagner le respect, la confiance et la loyauté de la clientèle et du public.

Nous avons suggéré, aussi, dans le chapitre précédent, des approches nouvelles. Celles-ci supposent des activités qui n'existent pas à l'heure actuelle et une répartition nouvelle des responsabilités.

La CSM devrait être structurée de manière à s'acquitter des responsabilités qui lui incombent et à fonctionner suivant des approches différentes qui lui permettront de rendre ses services de façon efficace.

Il nous semble donc que, pour réaliser ses objectifs, la Commission et le siège social devraient assumer les fonctions de planification et de contrôle, de même que les fonctions de soutien. Les bureaux régionaux, pour leur part, devraient se voir confier l'ensemble des services directs à la clientèle.

De façon sommaire, les responsabilités pourraient être réparties de la façon que nous allons maintenant décrire, avec une délégation d'autorité qui permette à chacun de jouer pleinement son rôle.

La Commission

La Commission a la responsabilité entière de la réalisation des objectifs. Pour ce faire, elle doit nécessairement déléguer et accompagner cette délégation de l'autorité et des moyens requis. De ce fait, naît une responsabilité additionnelle de contrôle et d'évaluation.

La Commission devrait surtout, comme responsabilité première, s'assurer, au moyen de contrôles appropriés, de la réalisation de son programme. Pour ce faire, elle devrait donc prendre les moyens d'établir des objectifs, d'arrêter des lignes de conduite et de s'assurer de leur diffusion au sein de la CSM. Cette responsabilité ne s'arrête pas à l'établissement, une fois pour toutes, des objectifs, lignes de conduite et moyens de contrôle. Elle doit s'exercer de façon continue.

Comme autre responsabilité, en raison de la portée des décisions et de leur impact sur le futur des salariés et des entreprises, la Commission devrait se charger de l'évolution à court et à long terme du contenu du programme, dans le cadre des politiques gouvernementales. Les membres de la Commission ne nous semblent pas consacrer suffisamment d'efforts à ce rôle fondamental. La Commission se doit d'être l'agent premier de renouvellement du contenu du programme plutôt que d'être à la remorque de l'évolution. Elle doit bien connaître les aspirations socio-économiques des employeurs et des salariés pour pouvoir y donner suite de façon équitable en temps opportun. Individuellement et collectivement, les membres de la Commission devraient multiplier les consultations du milieu pour être bien au fait de l'évolution des moeurs dans les relations de travail. La Commission devrait aussi faire connaître l'évolution qu'elle souhaite, et s'assurer que les changements à la réglementation sont introduits dans des conditions acceptables.

Sauf s'il s'agit d'un précédent légal à établir ou d'un cas exceptionnel, la Commission ne devrait plus traiter des cas particuliers. Ces tâches devraient être déléguées aux services en vertu de résolutions-cadre ou de directives qui établiraient la portée de leur pouvoir en matière de jugement des faits, de négociations, de pénalités, de décision de poursuite, etc.

Ces directives devraient être suffisamment larges pour que la délégation soit réelle et que la Commission ne se penche que sur des cas vraiment importants.

Suivant l'approche où l'enquêteur serait autorisé à régler de sa propre autorité un litige, la Commission aurait de plus le rôe de conseil d'appel ou d'arbitrage, ce qui deviendrait nécessaire en cas d'échec de l'enquêteur. Seuls les cas extrêmes devraient être étudiés en séance; les autres pourraient être traités par un seul commissaire qui interviendrait comme arbitre et qui disposerait du pouvoir de trancher les questions de faits. La décision d'un commissaire sur l'appréciation des faits serait finale, de manière à éviter tous les procès attribuables à l'échec de la négociation au plan des faits (près de 50%). Si les commissaires acceptaient de se déplacer, l'appel pourrait être entendu dans des lieux beaucoup plus commodes pour les parties, et on ajouterait sensiblement à la qualité du service.

La Commission aurait également comme responsabilité de convenir de résultats à atteindre avec ses services, sur les plans de la connaissance de la loi par la clientèle, du degré d'observance de la loi, de la qualité du règlement des plaintes, etc., et d'obtenir régulièrement des services des comptes en fonction des résultats visés. Sur le plan administratif, la Commission devrait laisser aux services le soin de choisir et d'exploiter les moyens les plus efficaces pour atteindre les buts recherchés. Comme pour l'application de la loi, l'exploitation des ressources est aussi une question d'objectifs et de contrôle. La Commission étudierait et approuverait le budget des activités, laisserait les services en disposer et leur demanderait de rendre compte périodiquement de leur administration. Elle devrait s'abstenir d'intervenir dans toutes les questions d'administration courantes, comme l'affectation des effectifs, la répartition des territoires, l'approbation d'un formulaire, le choix d'un fournisseur, l'aménagement des locaux, etc.

Enfin, la Commission aurait la responsabilité de coordonner le programme dont elle est responsable avec le ministère du Travail, pour s'assurer qu'elle joue vraiment son rôle et qu'elle oriente bien ses actions dans le cadre plus vaste des relations de travail.

Sur le plan des objectifs internes, la Commission verrait à prendre les moyens nécessaires pour assurer le développement des ressources humaines, promouvoir les communications, motiver le personnel et aussi à s'assurer que les ressources mises à sa disposition sont bien utilisées.

Comme on peut le constater, l'accent est mis sur des responsabilités de haute direction plutôt que sur les fonctions d'exécution, qui occupent presque tout son temps à l'heure actuelle.

Les tâches du secrétariat de la Commission vont être modifiées en fonction de la nouvelle façon dont celle-ci voudra s'employer. La tâche du secrétariat sera considérablement allégée si la Commission délègue un pouvoir d'appréciation des faits et de négociation des litiges aux bureaux régionaux et investit les membres d'un pouvoir d'arbitrage.

Nous avons recommandé que les commissaires augmentent leurs rencontres avec des représentants de la clientèle. Le secrétariat devrait en être l'agent organisateur. Le secrétariat devrait être chargé d'organiser la réception des représentations de divers groupements d'employeurs ou de salariés. Il devrait même les susciter. Le secrétariat procurerait aux membres de la Commission les occasions de prendre contact avec la clientèle et le public.

Pour le bénéfice de la Commission et des services, le secrétariat devrait conserver et entretenir tous les index bibliographiques qui pourraient être utiles, soit pour alimenter les études de nouvelles ordonnances, soit pour guider le jugement d'un cas d'espèce (études, données statistiques, législation, essais politiques, etc., québécois et étrangers). Le secrétariat devrait aussi être en mesure de relever la jurisprudence de la Commission, selon divers critères.

En vue de l'élaboration ou de la modification d'ordonnances, le secrétariat serait l'agent-coordonnateur des études techniques (économiques, légales, etc.), de la consultation du milieu, de toute autre recherche bibliographique. C'est pourquoi nous avons rattaché le service des tudes économiques au secrétariat.

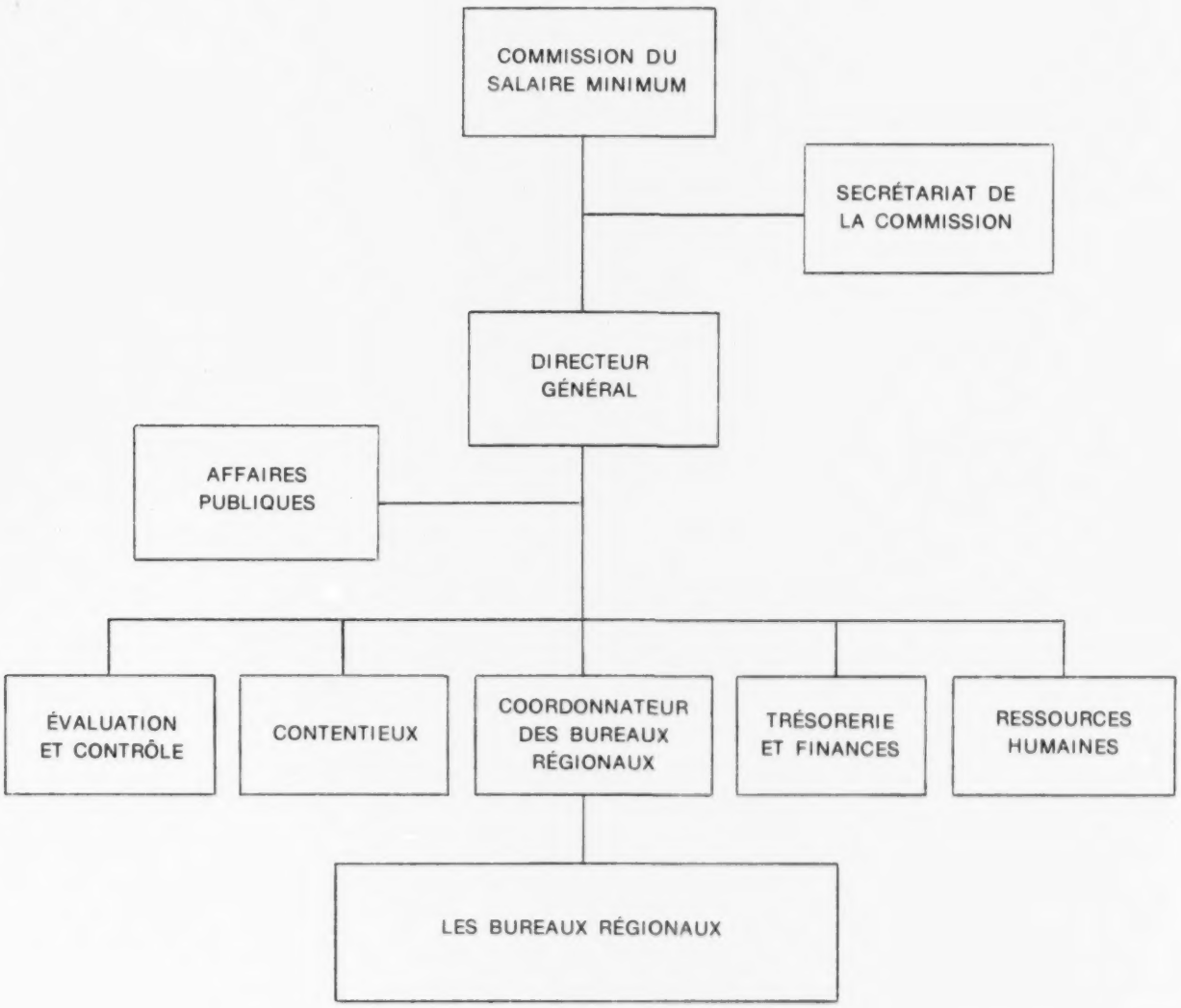
Le siège social

Le siège social aurait la responsabilité des fonctions centrales, des fonctions de coordination et de contrôle et enfin, des services de soutien. Tel que nous le voyons, ces fonctions seraient groupées sous l'autorité d'un directeur général, de qui relèveraient tous les services, à l'exception du secrétariat de la Commission. Il serait responsable directement envers la Commission de l'ensemble des services de la CSM. C'est à lui seul que la Commission donnerait des instructions. C'est lui principalement qui aurait à répondre à la Commission des résultats obtenus.

Nous décrirons maintenant les principales fonctions du siège social et les modalités de fonctionnement les plus significatives. On trouvera, à la page suivante, un organigramme qui illustre de façon schématique nos recommandations quant aux fonctions du siège social.

Coordination des bureaux régionaux

Le responsable de cette fonction a la responsabilité de développer le réseau des bureaux, de manière à rapprocher le plus possible les services de la clientèle, compte tenu des coûts. C'est également là qu'on retrouve la responsabilité de l'acheminement de l'information, des demandes de services de support, etc. Le coordonnateur, en d'autres termes, voit à assurer la bonne marche des bureaux régionaux en leur procurant les moyens nécessaires à l'exécution de leurs tâches et en s'assurant que les ressources sont bien utilisées.


COMMISSION DU SALAIRE MINIMUM
SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION
DIRECTEUR GÉNÉRAL
AFFAIRES PUBLIQUES
ÉVALUATION ET CONTRÔLE
CONTENTIEUX
COORDONNATEUR DES BUREAUX RÉGIONAUX
TRÉSORERIE ET FINANCES
RESSOURCES HUMAINES
LES BUREAUX RÉGIONAUX

Affaires publiques

Cette fonction a une mission d'information. Nous avons déjà suggéré d'utiliser l'information publique comme un moyen de choix pour la mise en application du programme. Il faudrait, pour ce faire, constituer un groupe disposant de l'expertise et des moyens voulus. L'information doit viser à sensibiliser les employeurs et les salariés sur leurs droits et devoirs respectifs et les aider concrètement à assumer leurs responsabilités. Le rôle de ce service serait d'abord de diffuser les objectifs du programme, bien faire saisir aux parties leurs droits et responsabilités et faire connaître le fonctionnement et les politiques de la CSM.

À cette fin, on devrait faire appel largement aux moyens de communication de masse: presse électronique, presse écrite, kiosques, causeries, etc. La communication de masse nous apparaît sensiblement plus efficace que l'affichage et l'expédition des ordonnances, pratique qui devrait être discontinuée. On pourrait aussi utiliser des dépliants explicatifs ou publicitaires déposés dans les endroits publics. Ce matériel servirait aussi aux enquêteurs et aux préposés aux demandes de renseignements dans leur tâche d'information individuelle. De préférence, on ne devrait pas faire de l'information individuelle à l'aide de textes légaux et officiels, à moins d'une demande expresse du client. Toutes les communications du personnel devraient d'ailleurs être utilisées dans ce sens.

L'information viserait à rendre la CSM accessible en indiquant, par exemple, où et comment entrer en contact pour porter plainte, pour obtenir des renseignements, etc. Le bureau régional serait le premier point de contact. Pour rendre l'information plus accessible, la Commission devrait envisager de défrayer les frais des communications téléphoniques interurbaines en provenance de ses clients.

Aux fins de prévention, on s'adresserait au salarié qui s'apprête à occuper un nouvel emploi et lui rappellerait l'obligation et/ou l'intérêt de mettre les conventions par écrit. Le salarié devrait être incité à vérifier auprès de la CSM si les conditions qu'on lui offre sont conformes à la loi. On pourrait, par exemple, mettre à la disposition du public un contrat d'embauche type qui véhiculerait les responsabilités et les droits des parties. On imagine déjà un slogan comme: « S'adresser à la Commission lorsqu'on arrive chez un nouvel employeur et non lorsqu'on le quitte ». Le service à l'embauche donne une excellente occasion de faire de l'information individuelle et pourrait même permettre de repérer des cas pour enquête. La Commission devrait privilégier les centres de main-d'oeuvre comme point de distribution de l'information et s'assurer que les salariés qui s'adressent d'abord à un centre de main-d'oeuvre sont adéquatement renseignés et toujours dirigés vers la Commission, s'il y a lieu.

Dans les brochures de la CSM, on retrouverait des modèles de registres de paie, de talons de chèques (bulletins de paie), de contrats d'embauche, etc. En plus d'aider l'employeur à assumer ses responsabilités, on favorisera une certaine uniformité qui facilitera l'intervention si une plainte se présente.

L'information devrait aussi viser à motiver des salariés à porter plainte, en leur faisant comprendre que si aucun salarié ne tolère l'infraction et, au besoin, porte plainte sans hésitation, ils forcent les employeurs à se conformer aux règlements, assurant ainsi la protection de leurs droits sans s'exposer au renvoi abusif.

Évaluation et contrôle

Nous suggérons de créer cette fonction avec les objectifs suivants:

- obtenir de la clientèle, au moyen de sondages, des témoignages sur la connaissance du programme et, le cas échéant, sur la qualité des services rendus par la CSM;

- examiner les documents relatifs au règlement des plaintes pour évaluer la qualité du travail;

- s'assurer, au moyen de sondages, que les fonctions information et communication externe sont bien exécutées;

- produire, sur une base régulière et systématique, des rapports de performance sur les activités de la CSM.

Notre recommandation s'appuie d'une part sur la nécessité, pour les organismes publics, d'évaluer constamment les services qu'ils rendent à la clientèle, de manière à pouvoir les améliorer, le cas échéant. D'autre part, c'est le complément indispensable à la délégation du pouvoir de régler la plainte sur place et à l'approche privilégiant l'information comme moyen de prévention.

La première responsabilité de ce service serait de mesurer le degré de connaissance de la loi et des règlements chez la clientèle et de fournir certains indices au service chargé de concevoir et de mener les campagnes d'information ainsi qu'au personnel affecté aux enquêtes et aux demandes de renseignements. De façon continuelle, des sondages devraient être menés auprès des divers sous-groupes de la clientèle, tels que:

- employeurs où jamais une plainte n'a été rapportée;

- employeurs ayant déjà commis une infraction;

- salarié n'ayant jamais porté plainte;

- salarié ayant déjà été victime d'une infraction.

Le contact avec les salariés devrait aussi permettre d'évaluer la qualité du service de la CSM et de connaître leurs doléances.

Le contrôle de la qualité du traitement des plaintes, y compris celles qui sont rejetées, serait aussi une responsabilité de ce service. Celui-ci recevrait copie de tous les documents de règlement des plaintes. Systématiquement, une certaine proportion de ces documents serait relevée pour évaluer la qualité de l'intervention et du règlement. L'analyse des documents viserait à juger de la bonne interprétation des règlements, de l'exactitude de la réclamation et à établir si les délais ont été raisonnables. Dans les cas sélectionnés, l'employeur et le salarié impliqués seraient contactés pour déterminer s'ils ont été satisfaits du comportement et du style d'intervention de l'enquêteur, du jugement des faits qu'il a porté et si des éléments de conflit ont subsisté après l'intervention de l'enquêteur. Ce service serait aussi chargé de recevoir les représentations d'un employeur ou d'un salarié insatisfait de la façon dont l'enquêteur a traité son cas.

La performance des bureaux régionaux serait déterminée par les résultats des sondages auprès des parties d'un ex-litige et par le nombre de doléances au sujet de mauvais services. Bien entendu, il faudrait s'assurer que les constatations du contrôle de la qualité soient transmises aux premiers intéressés, les bureaux régionaux.

La vérification a posteriori du règlement des plaintes vise d'abord à s'assurer que les parties sont satisfaites du service de la CSM et que le règlement a été équitable et conforme à la loi, car les parties pourraient être satisfaites d'un règlement même illégal. Cette vérification comporte aussi des éléments de contrôle interne sur le travail des enquêteurs.

Le service devrait produire régulièrement des indices de comportement de la clientèle, afin d'orienter les efforts d'information publique et d'enquête régulière: taux d'incidence des infractions par région, par secteur d'activité, par type ou taille d'entreprise, degré de récidive pour ces catégories, etc. La production de ces indices implique l'accumulation et la compilation des règlements de plaintes au cours d'une certaine période.

Les indices de recidive doivent être établis non pas à partir d'un fichier exhaustif d'employeurs, mais d'un fichier d'employeurs ayant déjà commis une (des) infraction (s) depuis un certain nombre d'années (ex.: 3 ans). Comme le service recevrait copie de tous les cas, il lui serait facile d'alimenter un tel fichier.

Cette fonction, à notre avis, est stratégique. Elle complète aussi, jusqu'à un certain point, les fonctions de consultation de la Commission et devrait permettre à la CSM de s'évaluer de façon continue. De cette manière, elle pourra, au besoin, introduire des correctifs dans ses activités, sans attendre que la pression publique la force à réagir.

Ressources humaines

Le service qui existe à l'heure actuelle est d'abord et avant tout un service de paie qui, comme tel, fonctionne relativement bien. On ne lui a pas vraiment permis, cependant, de s'intéresser à la gestion proprement dite des ressources humaines, et ce malgré l'intérêt manifesté par les responsables actuels pour dépasser le simple cadre de la préparation de la paie.

Nous verrons dans le chapitre que nous consacrons aux ressources humaines l'ampleur de la tâche à accomplir pour que la CSM puisse utiliser pleinement les talents de son personnel. Compte tenu des besoins urgents de la CSM dans ce domaine, nous lui suggérons de bâtir un service qui ait comme principale préoccupation le développement des ressources humaines. Il faudra, en particulier, mettre l'accent sur la formation et l'entraînement du personnel et y consacrer des ressources importantes.

Trésorerie et finances

La trésorerie actuelle est essentiellement un service de comptabilité, responsable des encaissements et des déboursés, et de la tenue des livres comptables. La production de rapports financiers est à peu près inexistante.

Nous proposons de faire de ce service une entité qui aurait la responsabilité complète du contrôle et de la bonne marche des activités financières et comptables et qui, également, serait chargé du fonctionnement des mécanismes centraux de perception et de distribution des fonds, y compris le prélèvement. Comme le règlement des plaintes sera effectué au complet et dans la plupart des cas sur place, ces activités ne seraient pas volumineuses.

Pour en faire un véritable service de la trésorerie et des finances, il faudra étendre considérablement ses activités comptables. Entre autres, il y aura lieu de prévoir la production régulière d'états financiers significatifs

(les états actuels donnent très peu de renseignements) et introduire des mécanismes de budget. Un seul budget a été préparé par la CSM à date, et la production en a été confiée en grande partie à l'extérieur. Il est essentiel surtout avec la délégation de responsabilités que la Commission se dote de moyens de programmation et de contrôle financiers, ce qui fait défaut à l'heure actuelle surtout.

Nos recommandations auront pour effet de réduire considérablement le volume des réclamations traitées par la CSM et de faire intervenir les enquêteurs plutôt que le siège social, dans la préparation des réclamations. Il en résultera une diminution substantielle des activités au siège social; la nature des interventions sera nettement du caractère de la perception. Ce sont les raisons qui nous incitent à recommander l'intégration des activités de perception dans le service de trésorerie. La tâche du service consistera à choisir les moyens de perception nécessaires au recouvrement des sommes dues, à convenir des modalités de paiement, à facturer les pénalités et à exercer les contrôles requis. Les méthodes de perception devront d'ailleurs faire l'objet d'une analyse plus poussée, parce qu'elles ne donnent guère de bons résultats, si l'on en juge par le niveau actuel des comptes à recevoir.

Enfin, le prélèvement devrait être sous la responsabilité aussi de ce service, à moins que l'État ne décide de prendre complètement à sa charge le financement de cet organisme. Nous avons déjà mentionné que, d'après nos termes de référence, il ne nous appartient pas de nous prononcer sur des questions qui, comme celle-là, relèvent du choix politique. Cependant, le prélèvement comporte des incidences administratives qui, en soi, influencent défavorablement l'action de la CSM et que nous devons donc signaler.

Ainsi, pour beaucoup d'employeurs, le rapport de prélèvement est « un autre rapport à compléter pour le gouvernement », une autre taxe à acquitter. La CSM se trouve par le fait même identifiée comme un organisme de perception de taxes, ce qui ne peut guère créer une image favorable. D'autre part, le financement par une seule des parties peut nuire à la crédibilité de la CSM sur le plan de la neutralité: les salariés peuvent être amenés à croire qu'il s'agit d'un organisme à la solde des employeurs. Ceux-ci, par contre, seront tentés, précisément parce qu'ils en assument directement le financement, de vouloir contrôler le contenu du programme. Il faut aussi ajouter que les dépenses encourues pour administrer le prélèvement sont proportionnellement élevées parce que les montants en jeu sont très souvent minimes. Enfin, la Commission, à cause du prélèvement, entretient davantage de relations avec les employeurs pour les taxer que pour les informer. Dans les enquêtes régulières, le souci de maximiser les recettes prend souvent le pas sur l'information et la détection des infractions. L'enquête-prélèvement est un exercice strictement comptable qui convient d'ailleurs mal à un enquêteur formé pour les relations de travail et qui veut situer son intervention dans cette perspective. Il nous semble qu'il s'agit là d'éléments qui devraient inciter l'État à réexaminer de nouveau le mode de financement de la CSM.

Si le prélèvement est maintenu, il y aurait lieu de prendre des moyens pour minimiser les impacts défavorables, pour améliorer les méthodes de perception et pour en réduire les frais. La CSM devrait confier son prélèvement au ministère du Revenu, dont c'est la mission principale et qui dispose de moyens considérables pour s'assurer que les employeurs font remise et pour en vérifier l'exactitude. En effet, la CSM dispose d'un rôle d'employeurs très incomplet (quelque 70%) et utilise des techniques de perception et de vérification déficientes. Beaucoup d'employeurs ne paient pas; d'autres versent un prélèvement sensiblement inférieur à celui qui serait exigible. Cette carence de moyens n'a pas pour seul effet de priver la CSM de revenus: elle projette chez les employeurs fautifs une image de mauvaise administration, ce qui peut les inciter à multiplier les infractions. Il nous semble donc avantageux que la CSM confie à un autre organisme sa fonction du prélèvement. Si le ministère du Revenu ne pouvait prendre à charge ce mandat, la CSM pourrait alors se tourner vers la Commission des Accidents du Travail, qui cotise à peu près les mêmes clientèles pour les fins de son programme.

Si l'on retient l'une de ces suggestions, les activités reliées à la facturation et à la perception du prélèvement vont disparaître à la CSM. Cela aurait pour conséquence de rendre inutile le fichier-maître des employeurs. Il s'agit d'ailleurs d'un fichier dont la mise à jour retarde le processus de règlement des plaintes et celui de prélèvement, parce que c'est à partir de ces sources de renseignements qu'on tente de le garder à jour. Pour les autres activités qui nécessitent le recours à des listes d'employeurs, nous recommandons d'utiliser le Fichier Central des Entreprises. Ce fichier pourrait servir, entre autres, de source de renseignements pour établir l'identité juridique d'une entreprise, lorsque c'est requis pour fin de poursuite. À l'heure actuelle, chaque plainte fondée exige de l'enquêteur qu'il aille vérifier au bureau d'enregistrement (souvent fort distant) la raison sociale de l'entreprise. Comme tel, nous ne voyons pas la nécessité que la CSM possède un registre des employeurs.

Mentionnons, en dernier lieu, que c'est à ce service qu'on pourrait confier les services auxiliaires.

Le contentieux

Les occasions de se servir du contentieux sont multiples et ses responsabilités devraient être les suivantes:

- dans le processus d'élaboration des ordonnances, le contentieux serait consulté de façon systématique pour analyser et évaluer les implications juridiques des mesures nouvelles tant au plan des concepts que de la formulation des textes;

- en ce qui concerne l'application de la loi, le contentieux assurerait le support nécessaire pour les litiges portés en appel devant un commissaire ou soumis au tribunal;

- le service prendrait en charge les comptes de réclamation ou de pénalité lorsqu'il faut recourir aux tribunaux pour les percevoir;

- enfin, ce serait aussi sa responsabilité de contrôler le travail des procureurs à qui la CSM confie ses causes, d'évaluer la qualité de leur travail et de vérifier les frais et honoraires.

L'intervention du contentieux dans un dossier consistera à se faire une opinion de la valeur de la cause, à s'assurer de la solvabilité de la partie en cause, de la qualité du dossier et de prendre les décisions appropriées. Par directive-cadre, la Commission devrait déléguer au contentieux le pouvoir d'engager des poursuites contre les employeurs. Par la suite, le service devra indiquer la marche à suivre, rédiger les avis officiels (mise en demeure, assignation de procureur, etc.) et déterminer les échéances pour fin de suivi.

Au moment du jugement, le contentieux devra en établir les conséquences et soumettre ses opinions et recommandations, et codifiera le jugement pour classification dans la jurisprudence. Périodiquement, le contentieux ferait rapport sur les tendances qui se dessinent, analyserait les causes que la CSM perd et relèverait les points de droit, de règlement ou les procédures de travail qui en sont la cause. Le contentieux devrait tenir un registre des jugements rendus afin qu'il soit désormais possible de vérifier le coût des causes portées devant les tribunaux et d'évaluer le succès obtenu dans l'exécution des jugements quant à la perception, aux délais, à la qualité du travail du procureur, etc. Nous croyons aussi que le contentieux devrait se charger d'établir l'identité juridique des personnes mises en cause, mais seulement en cas de poursuite. C'est une tâche qui lui convient mieux qu'à un bureau régional.

Suivant cette définition, le contentieux jouerait un rôle de support important, tant dans la préparation des ordonnances que dans leur administration, par la suite. Ce serait un service aussi de contrôle pour les travaux juridiques et un conseiller légal, au besoin, pour les enquêteurs.

Les bureaux régionaux

Nous proposons à la CSM, suivant les approches que nous avons déjà élaborées, que la plus grande partie du travail (et des décisions), relativement au règlement des plaintes, soit effectuée au niveau régional, là où l'on retrouve une bonne partie des ressources, de toute façon. Dans cette perspective, l'action régionale est privilégiée, de manière à permettre une meilleure utilisation des ressources humaines et à minimiser les problèmes de bureaucratie. Les fonctions du siège social, comme nous l'avons mentionné, seraient essentiellement des fonctions de coordination et de support.

Le bureau régional, dans ce contexte, se définit d'abord et avant tout par ses activités d'enquête. Son organisation, comme telle, sera relativement simple et fonction des responsabilités et des tâches confiées aux enquêteurs.

Orientée vers le service individuel au client, la mission du bureau régional comporterait trois éléments essentiels: la réponse aux demandes des clients, le traitement de première instance mais complet des litiges, la prévention par contact individuel (enquête de contrôle). Toute plainte devrait être référée au bureau régional qui, en plus des tâches d'enquête proprement dites, se chargerait par ses enquêteurs d'agir comme médiateur dans la négociation d'un accord du règlement du litige et d'établir le montant du compte correspondant.

Compte tenu de ces responsabilités, le bureau régional aura comme tâches administratives de conserver les dossiers, d'assurer la distribution et le suivi des plaintes et de faire la programmation des enquêtes régulières.

Les dossiers

Il serait normal, et il est souhaité, que les dossiers des clients soient conservés par les unités administratives qui doivent les servir. C'est pourquoi nous recommandons que les dossiers d'employeurs soient conservés par les bureaux régionaux, contrairement à ce qui doit se faire à l'heure actuelle. Le bureau régional ne disposerait cependant pas d'un dossier sur chacun des employeurs de son territoire mais seulement ceux contre lesquels un plainte a été portée au cours des dernières

annees. À l'occasion d'une nouvelle plainte, le bureau régional disposerait d'un outil efficace de consultation où se trouverait l'historique des infractions. Avec un dossier physique sur place, on peut accéder sans délai à des informations à jour, plus complètes et nuancées que ne saurait l'être une fiche informatisée. L'analyse de la correspondance ou de rapports antérieurs s'avère souvent essentielle pour apprécier les circonstances d'une plainte. Il ne faut pas se cacher que la plupart des bureaux conservent une photocopie de presque tous les documents qu'ils manipulent et se servent très peu de la fiche informatisée (formule 033) comme outil de consultation, ni du fichier-maître des employeurs. À l'heure actuelle, les dossiers d'employeurs sont, à toute fin pratique, tenus en double.

La distribution et le suivi des plaintes

Ce serait la responsabilité du directeur du bureau de voir à la distribution du travail aux enquêteurs et de s'assurer que les cas sont réglés dans les meilleurs délais. Vu le volume des plaintes, le système de suivi devrait être très simple et facile d'usage, comme ceux qui sont déjà utilisés dans certains bureaux régionaux.

Nous ne voyons pas, en effet, la nécessité d'enregistrer une plainte dans un système central avant le règlement du litige puisque le bureau régional procédera au règlement complet des plaintes, en première instance, et contrôlera le cheminement de celles qui vont en appel auprès d'un commissaire ou devant les tribunaux. Dans la plupart des bureaux, à l'heure actuelle, l'enregistrement des plaintes au siège social n'est d'ailleurs que pure formalité. L'enquête est entreprise dès réception de la plainte au bureau régional. Lorsque la liste « enquêtes à effectuer » arrive, accompagnée de la formule de demande d'enquête, l'enquête est souvent déjà complétée.

Les renseignements statistiques seraient produits après le règlement de la plainte, par le service d'évaluation et de contrôle au siège social.

Les méthodes de répartition des plaintes gagneraient à être revisées, aussi. Dans plusieurs bureaux, à moins de prescription immédiate, on accumule les plaintes afin que l'inspecteur parte du bureau avec du travail pour une semaine. C'est de la saine administration si le délai ainsi introduit n'est pas exagéré: il est correct de se soucier de minimiser les frais de déplacements. Il ne faut cependant pas oublier que le citoyen a droit à un bon service. Le salarié ne doit pas être pénalisé parce que les employeurs de son voisinage observent la loi. Il nous semble que l'on ne devrait pas retarder le traitement d'une plainte, à cause d'une question de frais de déplacement, de plus d'une semaine à dix jours.

Dans cet ordre d'idée, il y aurait lieu de s'assurer que les bureaux régionaux ne couvrent pas des territoires trop étendus. Le bureau régional de grande envergure ne disposant pas de moyens additionnels, il y a peu d'intérêt à maximiser le territoire et la clientèle d'un bureau. Par contre, en augmentant le nombre de bureaux pour en réduire la taille, on rapproche le service du client et on améliore la productivité des enquêteurs (réduction du temps consacré aux déplacements). L'augmentation de la productivité et la réduction des frais de déplacements devraient compenser l'augmentation (possible) des coûts fixes des bureaux. Le client y trouverait aussi l'avantage de ne pas transiger avec une bureaucratie écrasante. À la lumière de ces considérations, on devrait réexaminer les frontières actuelles et diviser, par exemple, le territoire de Québec en deux ou peut-être le réduire au profit des bureaux de Trois-Rivières et de Sherbrooke et fractionner le bureau de Montréal en 3 ou 4. Une certaine uniformité de la taille des bureaux faciliterait d'ailleurs la supervision au niveau provincial. Il faudrait aussi s'efforcer de conserver une certaine permanence aux territoires pour éviter à la clientèle les ennuis de changement de bureau en utilisant, par exemple, les divisions du recensement plutôt que les limites des comtés électoraux.

La programmation des enquêtes de contrôle

L'enquête de contrôle sera d'autant plus efficace que les groupes de salariés où elle est dirigée seront bien choisis. Le bureau régional devra donc les programmer de façon régulière. Les critères de sélection suivants pourraient être employés:

- niveau d'infractions observé dans un secteur d'activité ou une localité;
- connaissance de la réglementation dans une localité ou un secteur d'activité;
- cas particuliers d'infractions passées;
- cas particuliers d'embauche irrégulière;
- cas particuliers de permis dérogatoire.

Pour ce qui est des deux premiers critères, les indices utiles devraient être fournis au bureau régional par le service d'évaluation et de contrôle. Le bureau verrait à demander (en temps et lieu) les listes d'employeurs qu'il juge nécessaires (les « pages jaunes » sont peut-être

tout aussi pratiques dans certains cas). Quelle que soit la source de renseignement utilisée, ce type d'enquête permet toujours de constater que nombre d'entreprises n'y apparaissent pas.

***

La division des responsabilités que nous suggérons dans ce chapitre est fort différente de celle qu'on trouve actuellement au sein de la CSM. Elle permettra, à notre avis, un meilleur service à la clientèle, elle favorisera l'exécution de responsabilités qui ont été négligées dans le passé et les ressources humaines seront mieux utilisées. On est loin de la bureaucratie actuelle qui caractérise la CSM.

La Commission et son personnel devront réfléchir sur les principes qui sont sous-jacents à ces recommandations. Par la suite, il y aura lieu de préciser davantage la répartition des tâches et d'aménager les structures d'une façon plus détaillée.

Le pivot du fonctionnement de la CSM est l'enquêteur. Nous verrons maintenant, dans le chapitre suivant, le rôle qu'il serait appelé à jouer dans le règlement des plaintes.

6 Le règlement des plaintes

Dans ce chapitre, nous allons d'abord décrire les méthodes de travail qui ont cours pour régler une plainte, du début à la fin. Cette description, que nous avons voulu aussi brève que possible, explique – sans même qu'il soit nécessaire de souligner les lacunes – l'échec d'une approche bureaucratique au règlement de conflits entre employeurs et salariés.

Ensuite, nous allons proposer des méthodes plus simples, des approches différentes, une perspective, en somme, orientée vers le service. Au lieu du papier et du crayon, l'outil de travail sera d'abord le dialogue.

Le processus actuel

La plupart des plaignants s'adressent au bureau régional, soit par téléphone, soit par courrier. Le directeur du bureau étudie la plainte et établit si le préjudice tombe sous le coup des règlements. Dans la négative, le plaignant reçoit un avis en ce sens et l'affaire est classée. Si elle est fondée, on complète un formulaire de plainte: identification du plaignant et de son employeur, emploi, nature et circonstances de l'infraction. Le bureau régional transmet le formulaire au siège social et en conserve une copie.

Au siège social, le chef du secrétariat général (qu'il faut distinguer du secrétaire général de la Commission) reçoit le formulaire. Il vérifie si l'employeur est enregistré au fichier-maître. S'il ne l'est pas, il complète les données et les achemine à l'informatique. Il prépare aussi un dossier physique et inscrit le numéro d'employeur sur le formulaire qu'il expédie à l'informatique pour enregistrement.

L'ordinateur émet une « demande d'enquête » qui est envoyée au bureau régional. Cette demande indique les nom et adresse de l'employeur et quelques autres renseignements, tels le statut juridique, le secteur d'activité, la date de début en affaire, les montants de prélèvement cotisés et dus pour les cinq dernières années, etc. Le directeur régional assigne alors le cas à un inspecteur. Il lui remet la demande d'enquête ainsi que les documents reçus et complétés lorsque la plainte a été logée. Le directeur doit aussi enregistrer l'assignation de l'enquête: il complète donc et retourne au

siège social la liste » Enquêtes à effectuer » en inscrivant le numéro et le nom de l'enquêteur. Cette enquête apparaîtra dorénavant, à chaque semaine, sur la liste « Enquêtes en cours », jusqu'à ce que le rapport d'enquête soit reçu à Québec. Elle se retrouvera alors à la liste « Enquêtes effectuées », ce qui confirme la réception du rapport à Québec. La production et la mise à jour de ces listes est effectuée par ordinateur.

Si l'infraction a commencé près de six mois avant la plainte et que la prescription joue, on considère la plainte comme « urgente » et on procède immédiatement. En parallèle, cependant, on alimente l'ordinateur. Dans la majorité des cas, on utilise cette méthode « expéditive ». L'enquêteur entreprend son travail en se rendant d'abord, sans rendez-vous, chez l'employeur, à moins qu'il y manque des renseignements qu'il doit d'abord obtenir du salarié. Sur place, il montre sa carte de la CSM et exige le registre de paie, en expliquant qu'il s'agit d'une simple enquête de routine. Sans dire mot, il relève, une à une, les 26 dernières semaines de paie de chaque salarié mentionné dans la plainte et des autres salariés lorsque, par l'« examen visuel » des livres, il soupçonne ou relève des infractions. L'enquête consiste à transcrire sur formulaire la date du début et de fin de chaque semaine de paie, le nombre d'heures travaillées, le taux horaire, le salaire brut, la nature et la quantité d'avantages fournis et de déductions effectuées, le montant versé au salarié. L'enquêteur complète également la « feuille juridique » où il inscrit le statut juridique et la raison sociale de l'entreprise. Il fait alors signer à l'employeur ces deux documents ainsi qu'une déclaration solennelle qu'il a rédigée. Il exige enfin de voir le reçu de prélèvement de la CSM pour l'année en cours. Quelquefois, l'enquêteur tente de tirer les vers du nez de l'employeur au cours de son travail. L'enquêteur dit à peu près ceci, au moment de son départ: « Tout semble en règle; s'il y a quelque chose d'anormal, vous en aurez des nouvelles ».

Dans la quasi-totalité des cas, les faits relevés chez l'employeur ne concordent pas avec ceux allégués par le salarié. L'enquêteur se rend alors chez le salarié (sur rendez-vous) pour « établir la vérité ». Les faits recueillis chez l'employeur sont exposés au salarié pour qu'il explique les écarts par rapport à sa plainte. On tente d'apprécier la crédibilité de ses avancés. Ainsi, il incitera le salarié à dire toute la vérité en lui faisant remarquer qu'il aura peut-être à répondre de ses déclarations devant la Cour. Les déclarations du salarié sont recueillies en complétant un autre relevé de salaire. Afin de corroborer ces renseignements, l'enquêteur interroge aussi des salariés non impliqués dans la plainte, de préférence des employés qui ne sont plus au service de l'employeur visé.

L'enquêteur complète alors le formulaire « Demande d'enquête ». En plus d'y inscrire son appréciation du litige et d'y relater les circonstances qui paraissent pertinentes, il indique les changements de raison sociale ou d'adresse de l'employeur, le cas échéant, la date et la durée de l'enquête, la conformité du registre et du bulletin de paie, la conformité de l'affichage, le degré de coopération de l'employeur, etc.

L'enquêteur remet son dossier à son directeur ou à son chef de groupe pour vérification. Celui-ci pose un verdict de culpabilité ou de non-culpabilité de l'employeur par rapport à la plainte du salarié. Le dossier d'enquête est alors expédié au siège social. Ici se termine l'intervention du bureau régional. Si le processus a été suivi et que rien n'a accroché, 4 à 5 semaines se sont écoulées.

Le secrétariat général procède à l'enregistrement du rapport d'enquête à l'informatique et achemine le dossier d'employeur au service de la vérification interne après y avoir versé le dossier d'enquête. Ce service vérifie le travail d'enquête et analyse le verdict recommandé. Un vérificateur interne fait les opérations mathématiques requises et établit le montant réclamé pour chaque salarié sur un brouillon de compte avec une annexe explicative (résumé du relevé de salaire). Ces pièces sont ensuite vérifiées et versées au dossier d'employeur.

Le service de la réclamation intervient alors pour dactylographier le compte et l'annexe, et adresser une lettre stéréotypée de premier avis. On expédie le tout à l'employeur par courrier recommandé. Il apprend alors le nom du plaignant, les infractions commises et ce qu'il doit. Dans certains cas, le salarié est avisé. On rédige et achemine la transaction informatique pour créer le compte à recevoir. Les documents de plainte et d'enquête sont retirés du dossier d'employeur et sont versés à un dossier de réclamation, ainsi qu'une copie de la correspondance expédiée.

Souvent, l'employeur entre en communication avec la CSM. Le processus de négociation du litige s'engage alors. Le bureau de la réclamation est chargé de recevoir et d'apprécier les représentations des employeurs. Il peut autoriser un règlement direct employeur-salarié, s'il est intégral et ratifier certaines ententes quant aux modalités de paiement. Au besoin, les allégations de l'employeur sont vérifiées auprès du salarié qui doit toujours confirmer ses positions par écrit. Le bureau de la réclamation fait souvent appel au bureau régional pour vérifier les avances de l'employeur ou même pour une nouvelle enquête.

Si, suivant le bureau de la réclamation, il y a lieu de modifier le compte pour plus de $2.00, un projet de

rectification ou d'annulation de réclamation (selon le cas) est préparé et soumis à la Commission, avec le dossier, après vérification par le chef de section.

Les remises des employeurs sont reçues et conservées au service de la Trésorerie qui fournit les données du versement au bureau de la réclamation, avec la correspondance reçue. Celui-ci achemine le dossier à la Trésorerie pour encaissement du chèque. Sur retour du dossier (après l'encaissement), un reçu est expédié à l'employeur et une transaction d'informatique pour créditer le compte à recevoir et une autre pour débiter le compte à payer au salarié sont produites. On procède ensuite à la remise des fonds aux salariés. Quatre mois se sont écoulés, en moyenne, depuis la réception de la plainte. C'est le processus actuel.

En plus d'être onéreuse et inefficace, cette approche a pour effet de susciter des frustrations chez tous les intéressés: salariés, employeurs, enquêteurs internes, enquêteurs externes. Délais, multiplicité des interlocuteurs, réclamation surprise, négociation à distance, désistement fréquent de la CSM, tout concourt à empirer les relations entre l'employeur et le salarié. On retrouve à l'Annexe B des commentaires additionnels sur les procédures actuelles.

L'approche suggérée

L'intervention de la CSM devrait viser à ce que les infractions soient réglées dans les plus brefs délais, par l'employeur lui-même. L'enquêteur est au service des parties pour faciliter le règlement et s'assurer que les plaignants ne sont pas lésés. Il profite de cette intervention pour faire connaître la loi et les ordonnances et pour inciter l'employeur à les respecter. Pour ce faire, il écoute et il parle: il tente de convaincre. Ce n'est qu'en dernier ressort qu'il fait une réclamation. L'expérience montre que c'est efficace: certains bureaux régionaux, dans certains cas, procèdent ainsi. Ils se gardent bien de signaler leurs réussites: ce genre de succès va à l'encontre des directives, de la performance qui est mesurée par le volume de réclamations.

Comment en pratique régler une plainte?

Le scénario

Lorsque le plaignant s'adresse au bureau, le directeur ou l'enquêteur obtient le plus de renseignements possible, de préférence oralement. Si le plaignant est mal renseigné, on lui fait comprendre la portée de la loi et des ordonnances. Si sa plainte semble fondée, il faut juger du cas: vaut-il mieux que la CSM téléphone à l'employeur et lui demande de corriger la situation, en expliquant pourquoi et comment? ou rendre visite à l'employeur en présence (ou pas) du plaignant? vérifier si l'employeur a déjà commis des infractions? ou envoyer le salarié chez son employeur avec les renseignements requis et la carte de visite du directeur ou de l'enquêteur? C'est une question de jugement, un jugement qui se développe par l'expérience. De cette façon, bien des cas pourront être réglés. On s'en assure auprès du salarié, un peu plus tard.

Si l'infraction semble toucher d'autres salariés, une visite à l'employeur s'impose sans doute. L'enquêteur prend rendez-vous, donne le motif de sa visite. Il expose le cas, à l'employeur, le renseigne sur la loi, les ordonnances, lui pose des questions: il se forme une opinion. Si l'employeur est prêt à régler de lui-même, tant mieux. L'enquêteur examine le registre de paie avec l'employeur, lui souligne les lacunes, lui montre comment calculer les ajustements, s'il y en a. Il note le nom et l'adresse de quelques employés, en expliquant qu'il leur fera parvenir des renseignements sur la CSM et qu'il leur demandera, dans quelques jours, si l'« erreur » a été corrigée. Rien de caché. Peut-être en profitera-t-il pour rencontrer des salariés, leur donner quelques explications, un dépliant avec sa carte de visite. Bien des employeurs vont vouloir profiter de cette occasion pour corriger l'infraction: certains, à l'heure actuelle, reconnaissent l'infraction et veulent régler. L'enquêteur refuse et fait la réclamation, suivant les directives. L'employeur n'est pas content et il va peut-être se venger en congédiant l'employé inscrit sur la réclamation. On pourrait éviter cela, simplifier les choses.

Ou alors, l'employeur n'est pas d'accord, la plainte selon lui n'est pas fondée: il prétend que la version du plaignant est inexacte. On fait venir le plaignant et on s'explique. On ne donne pas tort ni raison, on s'explique. L'enquêteur arbitre le différend. Il vaut mieux faire cela sur place que de Québec. D'autres cas réglés, avec un peu de psychologie et un jugement formé. C'est le métier de l'enquêteur.

Dans d'autres cas, l'employeur décide de ne pas admettre qu'il a commis une infraction, alors que l'enquêteur est convaincu du contraire. Il doit donc procéder à une enquête en règle. Il rencontre des employés, les renseigne sur leurs droits, obtient par écrit des témoignages, sur place de préférence, en référant au registre de paie: la loi le prévoit. Il vérifie le registre de paie et les autres documents comptables suivant des méthodes éprouvées de vérification. L'enquêteur sait maintenant à quoi s'en tenir. Ou il rencontre de nouveau les employés chez eux, après le travail, s'ils craignent de parler la première fois. Nouvelle rencontre avec l'employeur. Ensuite, si

c'est nécessaire, avec l'employeur et un groupe d'employés, ensemble, pour s'expliquer.

Si les versions sont irréconciliables, malgré tous ces efforts, l'enquêteur prépare une réclamation, sur place. Il la discute avec l'employeur, lui explique la nature (et l'importance - on présume ici que la loi va être plus sévère) des pénalités. Il indique à l'employeur qu'il peut en appeler à la Commission de cette décision, qu'il a un certain délai pour décider de régler ou de signifier son intention d'en appeler. Le délai écoulé, ce sera la mise en demeure, les poursuites judiciaires, les pertes de temps, les frais. Dès le début des poursuites, la loi pourrait même prévoir le dépôt du montant de la réclamation (un autre amendement à la loi, pour éviter les jugements qui ne peuvent être exécutés). L'enquêteur lui explique qu'il devra revenir souvent, faire de nouvelles réclamations pour protéger les droits des salariés. Il lui explique aussi les risques que comportent les renvois abusifs, que son rôle n'est plus celui d'un arbitre mais qu'il doit adopter l'attitude d'un policier.

La réflexion de quelques jours, l'intervention du commissaire en appel, vont permettre de régler encore d'autres cas. Ceux qui ne sont pas réglés vont devoir être référés au contentieux. C'est l'échec de l'arbitrage, la réclamation comme on la connaît maintenant.

L'enquête de contrôle

Au lieu de débuter avec une plainte, l'enquête de contrôle est effectuée à partir d'une sélection programmée suivant les critères énoncés plus haut. Le scénario est le même.

Les implications

Cette appoche nécessite des enquêteurs l'utilisation de talents qu'ils n'ont pas très souvent eu l'occasion de mettre à l'épreuve. Il va falloir les entraîner, avec l'aide des quelques personnes qui, à la CSM, ont déjà un peu l'expérience des contacts avec les employeurs. De toute nécessité, il va falloir faire disparaître aussi l'attitude de gratte-papier, vaincre le mutisme dans lequel les enquêteurs se protègent lorsqu'ils sont chez l'employeur. Ce devrait être l'occasion, puisque de toute façon il va falloir former les enquêteurs, d'en profiter pour ajouter quelques femmes aux effectifs des enquêteurs. C'est souvent la main-d'oeuvre féminine qui subit des infractions, le contact pourrait être meilleur.

Les méthodes proposées exigent aussi que la CSM puisse contrôler que les règlements convenus sont effectués par l'employeur. Cela suppose des dépliants d'information aux employés, un suivi rapide du cas. Il faut également des moyens d'évaluation des résultats, aussi bien par l'employeur que par les employés. On pourrait leur laisser des cartes-réponse pré-affranchies où ils communiqueraient leur appréciation de l'intervention, leurs commentaires et, pourquoi pas, leurs suggestions.

Cette approche simplifie grandement le travail des enquêteurs. Elle peut même le rendre agréable. Leurs responsabilités n'en sont ps moins accrues, les exigences plus fortes, de sorte que leur rôle sera réellement revalorisé. Les membres de la Commission seraient plongés dans le milieu, ils se rendraient compte des cas difficiles. Cela implique de nouvelles attitudes, de modifier la notion que le travail d'enquêteur est nécessairement obscur, sans signification réelle. Il faudrait sans doute changer le nom de sa fonction. Il ne serait plus un inspecteur-enquêteur, mais probablement un conseiller en relations de travail.

En évitant tout le travail de transcription dans un nombre qu'on souhaite maximum de cas, la charge de travail sera moins importante. Le temps ainsi épargné pourrait alors être consacré à des visites de contrôle, à la prévention.

Enfin, malgré que ce ne soit pas essentiel, certaines dispositions de la loi devraient être modifiées pour rendre cette approche plus efficace: pénalités, prescription, dépôt préliminaire aux poursuites, pouvoir de décision sans appel des membres de la Commission sur les questions de fait. Nous avons fait quelques commentaires additionnels, en Annexe B, sur diverses questions d'ordre pratique ayant trait au règlement des plaintes.

***

À l'opposé d'un processus bureaucratique, s'appuyant sur la lettre de la loi plutôt que sur son esprit, l'approche proposée est simple au point de pouvoir se résumer en quelques mots: l'enquêteur permet le dialogue entre les parties pour qu'elles puissent régler le différend, en protégeant leurs droits.

Ainsi, plutôt que de pénaliser l'employeur, on l'éduque. Plutôt que de faire subir des délais au salarié et lui faire risquer son emploi, on lui donne un bon service et on l'informe de ses droits. Pour l'image de la CSM, il y a un monde de différence.

7 La description d'un style de gestion

Au cours de notre étude à la CSM, nous nous sommes vite rendus compte, par ce qu'on nous disait, que le climat de travail était malsain, que les conflits y pullulent. Il était également évident que ce climat avait des racines dans un passé lointain.

Notre analyse de la CSM a donc porté sur cet aspect fondamental, pour essayer de voir les problèmes des relations humaines comme ils étaient perçus de l'intérieur. Cette démarche a permis de constater que la réussite d'une réforme à la CSM devra passer nécessairement par le personnel à tous les niveaux. C'est un élément crucial. Elle nous a aussi permis de nous rendre compte à quel point était important le réservoir d'énergie, de talents inutilisés.

Nous livrons aux gens de la CSM ce qu'on nous a dit et qu'ils n'ont pas su se dire entre eux, et qu'il faudra bien qu'ils se disent bientôt.

On peut définir un « style » de gestion comme une manière particulière à un organisme ou à une entreprise d'organiser, d'orienter et de contrôler les actes de travail, les rapports humains (en hiérarchie et en staff) et la vie au travail. C'est en même temps l'application pratique d'une conception du travail et de l'homme face au travail.

Il est assuré que l'actuel « style » de gestion que l'on retrouve à la CSM baigne dans un malaise vécu et ressenti par tous et ce à tous les paliers hiérarchiques. Nous avons rencontré des personnes de tous ces niveaux d'autorité afin d'avoir une image la plus représentative possible d'une situation somme toute collective, c'est-à-dire où tous sentent que « c'est l'affaire de tous puisque tous en sont touchés ».

Nous n'avons pas tenté de chercher des événements ou des causes qu'on pourrait vérifier. Ce qui est essentiel, c'est de savoir comment les gens perçoivent le style de gestion et les conséquences de ces perceptions sur leur travail.

En effet, ce qui fait travailler les gens, ce qui les motive ou les démotive, c'est bien plus ce qu'ils perçoivent que la réalité elle-même.

Il était, à prime abord, surprenant d'entendre les gens formuler des points de vue aussi différents les uns des autres sur le style de gestion. Beaucoup d'éléments se répétaient ou se rejoignaient mais on pouvait également enregistrer des définitions de situations nettement contradictoires. Ce n'était pas dû à un manque de sincérité mais à l'état déplorable des communications.

Nous avons tenté de comprendre ce que c'était que de « vivre et de travailler à la CSM ». C'est ce que nous allons essayer de rendre ici.

Enracinement des malaises

Au point de départ, nous croyons important d'établir l'ampleur réelle des malaises. La plupart des personnes interrogées nous définissaient un malaise global, mais qui allait en intensifiant à mesure qu'on monte dans la hiérarchie. Après en avoir parlé quelque peu, on avait généralement tendance à identifier le malaise à des personnes, à certains paliers hiérarchiques. On le décrivait au présent. Si on demandait « depuis combien de temps » le malaise était installé, on parlait alors de quelques années. Puis, peu après, on décrivait le malaise d'antan, c'est-à-dire il y a cinq, huit ou dix ans, parfois quinze ans. Et tout-à-coup, on était un peu gêné de s'apercevoir que le malaise d'alors venait d'être décrit avec des termes assez semblables à ceux employés pour traiter de la situation actuelle. Alors, on finissait par dire que « ça a toujours été ainsi... » Et nous pensons que c'est un peu vrai.

En effet, l'état actuel de la CSM n'est que l'exagération de ce qui a toujours été à la CSM. Comme on perçoit le malaise plus gros, on croit qu'il est nouveau. En fait, on assiste à un prolongement du passé, et on finit par voir que « c'est dans la tradition de la CSM que les choses aillent ainsi ». On dira, par exemple, qu'il y a deux clans dans la CSM et qu'il faut que cesse le conflit qui les oppose, comme si ce phénomène de clan était nouveau. On dira par ailleurs qu'« il y a toujours eu des clans à la CSM » et que ce n'est pas si nouveau que cela : « Ça a toujours été comme ça à la CSM, sauf que maintenant, c'est pire ».

C'est donc à une tradition, à un « style » de gestion traditionnel à la CSM que l'on a affaire. À voir l'étendue du malaise, on comprend mieux la situation actuelle et on s'explique qu'on veuille en décharger la responsabilité sur quelques personnes ou sur un groupe.

Étant donné que le changement désiré n'est pas que « ça aille mieux » mais que « ça aille bien », nous croyons nécessaire d'examiner ensemble la vie à la CSM afin d'en recommander un changement réel et non pas d'y appliquer un cataplasme.

a) Les communications

C'est d'abord au niveau des communications que le malaise se fait le plus sentir à la CSM. Encore une fois, il nous semble que c'est davantage à un pourrissement de la situation que nous avons affaire, à une reprise de la tradition, qu'à la mauvaise volonté patente de certaines personnes ou de certains groupes.

Ainsi, bon nombre de solutions et d'améliorations sont pensées, mais ne trouvent pas d'oreilles attentives à les écouter et les considérer. Alors, on n'améliore pas les choses bien qu'on en connaisse les correctifs nécessaires. On soulèvera, face à cela, que des correctifs mis en oeuvre se sont arrêtés avant terme, bien que peu en sachent expressément le pourquoi. Ce qu'on en sait est directement proportionnel aux perceptions - somme toute assez particulières et restreintes - qu'on en a. On ne peut donc connaître toutes les versions des faits puisque ça supposerait une communication efficace entre les gens.

Les diagnostics que les personnes ont de la situation actuelle sont imprécis, de courte vue. Ils ne peuvent être plus approfondis ni plus justes tant qu'ils ne seront pas discutés. Le pire dans tout cela, et c'est aussi une grande partie du problème, c'est qu'on agit, on décide, on se motive ou on se démotive selon ces perceptions... fausses puisque incomplètes. C'est ainsi que les erreurs, les répétitions, les oublis, les cumuls... se produisent avec la cadence accélérée de la boule de neige qui roule dans une pente et, nous le répétons, sans que des personnes particulières soient directement responsables de cela. S'attaquer à ces personnes, les changer, ne ferait à notre avis que retarder le constat de l'évidence et le changement serait du style passage de bonnet blanc à blanc bonnet.

Dans un tel climat, les rumeurs tissent leurs toiles sur l'administration et on assiste bientôt aux imprécisions, aux nouvelles les plus inapropos et les moins fondées. C'est dans ces moments que les communications devraient être à leur meilleur afin de clarifier la situation. Au lieu de cela, les rumeurs accroissent les imprécisions et les erreurs administratives, favorisant le désintéressement et les ralentissements de travail, et contribuent à rendre la situation incompréhensible. On en vient bientôt, comme on nous l'a dit, à se sentir dans « une tour de Babel », ne sachant plus ce qui est exact et faux et n'ayant pas de moyen de le savoir. L'action se fait conséquemment à « coups de dés », au « petit bonheur ».

L'information elle-même est victime du manque de communication, de telle sorte qu'on ne sait plus quoi communiquer car on ne sait plus comment les autres vont réagir. Alors on ne dit que ce que l'on croit qu'il faut transmettre. On se doute bien des résultats: « On ne sait plus où on va », « On n'a pas de directives précises, tout est flou », « Nous, on ne sait plus quoi faire car les directives ne sont pas à propos », etc.

Après un an de travail, une personne peut dire: « Personne ne m'a encore expliqué ce qu'est au juste que la CSM »; elle finira par l'apprendre avec toutes les imprécisions qu'on est en mesure d'évaluer. Nous recommandons d'établir une politique d'accueil pour assurer l'intégration des recrues au sein de la CSM. Entre autres, on pourrait débuter avec un « carnet d'accueil » qui informerait les nouveaux venus sur la CSM, ses objectifs, et les tâches et responsabilités de chacun.

La présence de « clans » n'est sans doute pas pour améliorer les communications. Même là, on ne sait pas précisément qui est dans tel clan et qui est dans tel autre. Nous avons pu nous rendre compte que beaucoup sont classés dans un clan malgré eux, et que finalement, on ne sait plus à quoi s'en tenir. Mais les gens agissent, encore une fois, suivant leur perception. La formation de clans nous est apparue, par ailleurs, comme la survie de certaines traditions à la CSM. Ce n'est qu'avec de grandes reserves que nous acceptons les explications qu'on en donne à partir d'une perception restreinte.

Nous pensons donc que les communications devraient être considérablement améliorées à la CSM et que ce devrait être un objectif de première portée. Un programme devrait être arrêté pour faciliter les communications entre les gens, des moments prévus dans l'horaire de travail pour discuter des choses nécessaires au bon fonctionnement. Nous recommandons aussi qu'un journal soit créé pour distribuer l'information générale et favoriser l'expression du plus grand nombre.

b) La motivation

Tout comme la communication, la motivation semble à son plus bas; certains se demandent « si on peut être moins motivé que cela tellement on se sent démoralisé ».

C'est d'abord causé par l'absence quasi permanente de communication, et aussi par la pauvreté des informations à propos de la tâche, des responsabilités, du sens et de l'orientation du travail. Sans chercher une rigidité des tâches, on désire une plus grande précision. Par exemple, les enquêteurs sont unanimes à demander des « directives écrites qui seraient précises et non sujettes à des changements trop fréquents ». On ne voit pas « jusqu'où on peut aller et où ça commence à être dangereux ».

Toutes ces imprécisions contribuent à développer un climat d'insécurité qui mine et le travail et le moral de ceux qui le produisent. Les limites de la loi renforcent un sentiment d'impuissance déjà trop présent. « La loi est la pire ennemie des enquêteurs », nous ont dit beaucoup de personnes; « on cherche à la faire respecter mais elle est trop faible ».

De plus, on ne semble pas apprécier le personnel, et on oublie les efforts consentis. La volonté de faire du bon travail est encore présente chez les gens. Cependant, en vue d'un accroissement de productivité, il faudra mieux apprécier le personnel, et manifester ouvertement cette appréciation.

« On n'exige pas assez de nous », entend-on à tous les niveaux. « On ne nous demande pas notre plein potentiel mais une partie »... On voit là une motivation évidente. Mais on n'actualisera ce potentiel que si on s'accorde une confiance mutuelle et qu'on s'appuie. Or, le climat général est davantage à la méfiance et à la prudence dans ses gestes qu'à la confiance et aux initiatives. On en vient donc à se sentir frustré de ne pouvoir se développer dans et pour l'organisme et, par ailleurs, à être constamment sous-évalué.

Tout cela est très présent au niveau des inspecteurs-enquêteurs qui se sentent dévalorisés par la déclassification au niveau du salaire et de la promotion. Ce n'est certes pas un stimulus favorable à la motivation et à la compétence au travail. « On en donne de moins en moins, de travail, car de toutes façons, on n'est pas plus apprécié ».

Des actions immédiates nous semblent devoir être entreprises, notamment au niveau des définitions de tâche, en impliquant les personnes afin de répondre également à leurs aspirations. Il y aurait lieu de viser aussi à l'enrichissement des tâches.

Enfin, il faudrait corriger les appréciations qu'on se fait les uns des autres, non pas seulement d'un niveau supérieur envers un niveau inférieur, mais entre tous puisqu'on se déprécie de haut en bas et de bas en haut et qu'on manque de confiance les uns envers les autres. Pour cela, des séances de communication et de motivation devraient être entreprises afin de se redonner confiance et support.

Comme facteur de démotivation, il faut aussi ajouter l'appauvrissement des tâches et des responsabilités, le

flou des objectifs et l'insécurité grandissante quant à l'avenir de la CSM.

c) Les relations humaines

Les relations humaines apparaissent lourdement hypothéquées par la carence de communication, par l'absence de rencontres entre les gens, par l'existence d'une mentalité de clans informels et par la recherche du pouvoir.

À l'heure présente, il n'y a pas de rencontres, de réunions entre les membres d'un service, ni entre les services, non plus de lieux de parole afin de faire le point sur le travail en train, sur les besoins et les problèmes rencontrés, comme sur la coordination nécessaire entre les membres d'un service et entre les services.

Parler en groupe, travailler en groupe, planifier et coordonner en groupe, se perfectionner et progresser en groupe, voilà qui semble relever du mystère tant la chose est évitée. On nous disait à ce propos: « Le chef de service devrait avoir la possibilité d'instaurer un climat de liberté dans le service au lieu d'un climat de légalisme à outrance », et aussi: « Les besoins du groupe, c'est important de les découvrir et de les satisfaire pour un chef », et on rajoutait, pour expliquer la situation présente: « Or, si on empêche un chef de les satisfaire, ça ne sert à rien de les découvrir ».

À l'heure présente, on se sent seul: « On fait son travail coupés les uns d'avec les autres », et « on en devient individualiste ». Cela concourt à démotiver les gens, les empêche de communiquer et, à l'autre bout de la chaîne, « on est gauche avec les employeurs ».

Au niveau du personnel d'exécution, telles les secrétaires, il ne semble pas y avoir d'autres relations que le 9 à 5. Même le club social des employés est en veilleuse et ne permet que de rares rencontres. On ne se sent donc plus liés les uns aux autres dans la poursuite d'objectifs communs puisqu'on ne connaît généralement pas ceux de la CSM, puisqu'on ne peut s'en donner dans son service, entre les ervices... et on en arrive à la triste conclusion: « On est tous une bande d'étrangers entre nous ».

Sans un « esprit de corps », on comprendra aisément que les problèmes ne sont jamais discutés. On les identifie donc à des personnes qu'on qualifiera d'incompétentes.

Par ailleurs, les conflits ne peuvent jamais se dissiper, tout au plus sont-ils enfouis. Le résultat n'en est pas l'oubli, mais le grossissement avec le temps. Les conflits sont des réalités normales dans la vie de tout organisme. Ce qui est malsain, c'est la fuite devant le conflit et le repli sur soi. C'est également cé phénomène de fuite que l'on peut remarquer dans la hiérarchie entre les clans, et entre les membres d'un même service. On n'en parle pas et on les vit pendant des années.

Nos recommandations, ici, iraient dans le sens d'un développement des relations humaines et d'une promotion du travail de groupe. Il devrait y avoir de fréquentes réunions de services et de groupes de travail afin d'examiner le travail, les difficultés, les conflits, etc. Les chefs de services devraient également se réunir entre eux pour préparer des rencontres entre les services, entre les bureaux. De telles rencontres permettraient notamment le développement de « lignes de pensée » et la coordination des efforts.

d) Conclusion temporaire

Le climat actuel à la CSM a atteint un point critique qui nécessite une amélioration urgente des rapports humains, des communications et, plus globalement, du « style » de gestion en vigueur. Nous croyons important que certaines traditions soient analysées collectivement afin de mieux voir dans quel contexte on est placé et d'y mettre éventuellement un terme en adoptant une autre pensée administrative, un autre style de gestion.

Nous croyons que tant et aussi longtemps que ces définitions et ces schémas de référence quant à la gestion ne seront pas mis en commun, discutés, modifiés ou acceptés, ils manqueront nécessairement de cohérence, parce que trop de choses sont inconnues du personnel.

Ce sur quoi le changement à introduire doit s'appuyer, c'est la communication accompagnée de relations humaines plus saines. Le temps pris ainsi au départ est un investissement qui fera fructifier les efforts ultérieurs.

Type d'autorité actuel

À l'heure présente, un des reproches qui s'entend de la part des dirigeants est qu'ils ont perdu leur autorité, qu'on ne respecte plus l'autorité et qu'on leur désobéit. En revanche, les surbordonnés nous disent qu'il n'y a plus d'autorité, qu'on ne sait plus qui dirige et qui peut prendre une décision.

Selon nous, l'autorité repose par définition sur des décisions, sur des actes et, surtout, sur une certaine façon de s'impliquer personnellement. Le pouvoir, c'est autre chose. Il s'agit davantage d'une force de contraindre qui

s'exerce indépendamment du poste que l'on a. À la CSM, le pouvoir semble davantage recherché par les uns alors que les autres recherchent de l'autorité.

Les subordonnés recherchent surtout, sans la trouver, une figure d'autorité sur laquelle ils pourraient compter, non seulement dans les difficultés mais également dans le travail quotidien. On se sent seul, sans appui ni support, et pourtant sans pouvoir « risquer » de décider par soi-même.

Au contraire, dans la hiérarchie, on recherche le pouvoir. « On ne peut pas se faire obéir comme il le faudrait ». « On ne veut pas... les gens ne semblent pas motivés ». Nous ne pensons pas qu'il s'agit d'un problème de motivation. C'est plutôt parce que les subordonnés exercent le pouvoir qu'ils ont même s'il ne paraît pas à cause du manque de communication. Ce pouvoir d'ailleurs se développe proportionnellement au silence et à l'inefficacité. On se sent donc perdu, ne sachant plus à qui demander ce que l'on veut, ou ce dont on a besoin. Ainsi de ces dires: « On s'adresse directement à ceux qui ont le pouvoir, mais on trouve occasionnellement qui a le pouvoir. On veut souvent démontrer que c'est soi qui a le pouvoir, même si ce n'est pas vrai », et « On sent le pouvoir proche sans savoir où il est. Il est caché et, par conséquent, les décisions ne se prennent pas ».

Les lignes d'autorité s'additionnent au pouvoir informel pour créer une duplication de chefs. « On ne sait plus qui est le boss ». Ce dédoublement hiérarchique mélange les communications et crée la confusion administrative.

Ne sachant plus où est le pouvoir et connaissant les pièges et les dangers auxquels les erreurs exposent, on en vient non seulement à ne plus trop savoir quoi décider, mais lorsqu'on décide jusqu'où aller. Encore là, il semble que le saut-au-mouton hiérarchique soit manoeuvre fréquente et que l'on ne sache jamais quand sa décision va se faire arrêter ou renverser. La décision devient facteur de stress et l'absence de décision facteur de ralentissement et d'inefficacité mais aussi de sécurité. Il vaut mieux ne pas prendre de décision.

Tous ces flottements de pouvoirs restreignent les communications car, comme pour la décision, on ne sait pas au juste ce qu'il faut dire et les risques de ses paroles. De plus, l'aménagement intérieur ne comportant ni vrais murs ni portes, on ne peut jamais que parler à tout vent.

On va donc se plaindre de l'insubordination et de l'anarchie existant à la CSM. « Un subordonné peut nous sauter par-dessus la tête et aller directement à une autorité supérieure pour avoir ce qu'il veut. La plupart du temps, il l'a sans qu'on ne soit avisé et il vient rire de nous devant tout le monde ». Par ailleurs, il semble que l'obéissance et la conformité soient recherchées comme un grand besoin. En y regardant de près, on s'aperçoit que ce besoin surgit toujours à propos de la confusion de la situation et des limites imprécises de son rôle et sa tâche, et non pas parce qu'on veut être commandé et obéir. Tout au contraire. En seconde analyse, on voit que face au style d'autorisation ou de commandement, l'inefficacité et l'absence de délimitation des tâches.. ont permis au personnel - tout aussi paradoxal que cela puisse paraître - de développer un certain apprentissage à la liberté de telle sorte qu'on n'est pas prêt à renoncer à certains droits acquis informellement. On peut faire ce qu'on veut...

Parler d'anarchie et d'insubordination, c'est voir la situation actuelle sous un certain angle seulement. Les personnes nous ont dit qu'elles ne peuvent obéir en l'absence d'ordre, qu'elles ne peuvent obéir si l'ordre porte à confusion, qu'elles ne peuvent obéir si une autorité supérieure à la première annule le premier ordre en en donnant un contraire. De leur côté, ça se comprend bien. Par ailleurs, les autorités ne communiquant pas beaucoup entre elles, se percevant mal, gérant à partir de ces fausses données, décident sur le terrain du voisin, ne décident pas assez sur le leur ou encore s'annulent entre elles. Et pourtant, on va même jusqu'à demander davantage d'autorité alors qu'on n'utilise que partiellement la sienne.

La proximité du pouvoir politique - on est dans le gouvernement - joue un grand rôle dans la vie du personnel de la CSM. Les commissaires étant nommés politiquement, des postes étant parfois remplis par appui politique... cela rappelle au personnel la proximité du pouvoir qui fascine son monde. Le pouvoir de faire faire, le pouvoir acquis par l'autorisation à commander dû au poste, voilà ce qui est recherché dans la CSM, comme d'ailleurs dans tout le fonctionnarisme. Nous avons observé, au travers les dires et les explications des personnes rencontrées qu'on se sent impuissant à agir.

Le pouvoir se fait également sentir par les « voies de garage » institutionnalisées et appelées « tablette ». On a ainsi pu rencontrer des gens « en tablette », qui n'ont rien à faire. On leur a enlevé leurs responsabilités, leur travail, et ils restent tout de même en poste, en attente d'on ne sait quoi. La force de cette menace n'est pas sans insécuriser le personnel, le stresser dans ses décisions, le rapetisser dans ses initiatives et lui donner à son tour un goût de pouvoir politique. La tablette raccourcit la vie de travail, c'est une retraite prématurée, mais

c'est aussi une cause de profonde perturbation et un facteur d'inefficacité. Nous en recommanderions la cessation comme une des priorités à envisager. On devrait plutôt permettre la discussion des conflits, des erreurs, des inefficacités de manière à les solutionner.

Cette voie de garage alliée aux facteurs de démotivation, à l'absence quasi-totale de communication et de relations humaines engendre peurs et insécurité. On n'ose plus, on se restreint, on se diminue, on s'empêche d'être créatif. Bilan: on se retrouve avec un personnel sous-employé, profondément stressé, troublé et inquiet. La compétence, la motivation, les relations humaines ne veulent plus rien dire dans un tel contexte, puisqu'elles sont faussées dès le point de départ.

Notre recommandation irait dans le sens d'une « dépolitisation » des pouvoirs et du style de gestion, faute de quoi certains changements sont radicalement impossibles. Il s'agirait essentiellement de transformer le style de commandement en « ligne » de type militaire au profit d'un style favorisant le conseil, l'orientation et l'animation, en déléguant davantage de pouvoirs et d'autorité.

L'appauvrissement des tâches et des fonctions

Dans le même sens que plus haut, alors que nous parlions d'une balance de pouvoirs inutilisés, nous pourrions évaluer les tâches et les fonctions actuelles comme ayant été considérablement appauvries par rapport à ce qu'elles pourraient être.

Le retrait des responsabilités et la confusion des responsabilités restreint la tâche aussi bien dans sa définition actuelle que dans ses potentialités de développement et d'enrichissement. On nous a dit, à plusieurs reprises, souhaiter retrouver et avoir toute la latitude d'opération, de décision et d'initiative que permet formellement la description de tâche. Cela seulement constituerait déjà un grand progrès, dit-on. Que penser dès lors de ce que pourrait représenter le développement des autres possibilités contenues dans les tâches? Que penser des améliorations apportées par une gestion de consultation?

Ce retrait de responsabilité s'appuie également sur la méfiance et le doute de la compétence d'autrui; il est remarquable de constater que d'un palier hiérarchique à un autre, qu'entre collègues et que dans l'ensemble, on ne croit pas son supérieur et son inférieur compétent, on ne se reconnait parfois même pas compétent soi-même. Ce qui n'empêche pas les personnes de défendre par ailleurs leur compétence et de se plaindre de la méfiance qui règne. Cette méfiance se renforcit du peu de succès et d'efficacité rencontrés auprès des chefs d'entreprise qui se moquent de la CSM, de sa « faiblesse » à faire respecter sa loi et de la faiblesse de sa propre loi. Cette méfiance se renforcit encore des reproches venant des plaignants qui se sentent sans défense. La réaction en chaîne ne tarde pas et, vu le peu de communication, tout est bientôt laissé aux soins de la fantaisie de chaque groupe pour transformer ce reproche et l'imputer à quelqu'un.

On se rend compte que fondamentalement c'est l'impuissance à changer quelque chose qui semble le plus démoralisant et le plus incitateur à se trouver incompétent.

L'absence des résultats obtenus empêche de vérifier sa compétence, désamorce toute évaluation sérieuse et accroit le sentiment d'abandon et d'impuissance déjà tellement fort. Faute de pouvoir s'apprécier, le travail devient une répétition d'actes qui n'ont pas de sens. On a l'impression de toujours recommencer le même travail ou de faire un travail « pour rien ». Ceci s'applique principalement aux enquêteurs et, à un degré moindre, aux gestionnaires. En remontant la hiérarchie, c'est plutôt l'inverse qu'on remarque, à savoir qu'on voit le résultat sans connaître le travail qui l'a préparé.

On imaginera aisément qu'un dialogue qui s'amorce dans ces conditions ne peut être fructueux. La direction parle de résultats sans les définir très bien car il faudrait dire « les résultats *de quoi* » et les employés parlent d'actes de production dont ils ne savent pas à quoi ils servent. On ne se comprend pas et on crie à l'incompétence, au manque d'autorité que l'on a, d'obéissance qu'ils devraient avoir et de démotivation générale. On est réduit à repousser le travail, ne le comprenant plus. On fait un travail « absurde ». Quelqu'un nous disait: « On se laisse aller. On ne fait rien et on ne laisse rien faire; par conséquent, on n'a plus notre raison d'être ». Un autre illustrait cette dépossession du travail: « Tout ce que je fais retourne à rien ». On hésite entre ne plus rien faire et faire quelque chose pour « arranger la situation ». On ne sait plus ce qui est trop et ce qui n'est pas assez; ainsi, de cet extrait: « On ne nous demande rien, mais on ne sait pas si, en ne faisant rien, on sera mis de côté. On ne sait pas combien il faut en faire. On se demande si on n'en fait pas trop ».

On est ainsi arrivé à considérer le monde du travail comme une lourde mécanique contraignante face à laquelle l'individu ne peut que faire le constat de son impuissance. Le travail est considéré comme un mal-

heur qu'on n'a pu éviter et non comme une source possible de réalisation de soi. Il y aurait donc lieu de repenser et d'analyser collectivement les conceptions du travail que l'on a et que l'on véhicule à courte ou longue échéance dans le public. Ce n'est certes pas un idéal très acceptable, pour un organisme tel que la CSM, que celui de véhiculer de telles valeurs dans les entreprises.

L'efficacité et le rendement

Un constat général se manifeste dans la reconnaissance de l'inefficacité de la CSM, en rapport aux objectifs de travail perçus, comme dans son rendement à les poursuivre. Les objectifs se retrouvent généralement perçus en fonction de son service ou en fonction du salarié qui n'a pas le salaire minimum. Assez curieusement, les objectifs semblent se réduire à ceux d'un service ou d'une fonction et, nous devons le dire, rarement à la CSM pris comme entité. On se trouve inefficace sans que ce soit pour les mêmes raisons.

L'évaluation semble n'avoir aucun sens, car non seulement on ignore les résultats de son travail ou à l'autre bout le travail qui produit les résultats que l'on évalue, mais on n'évalue pas, de plus, en fonction des mêmes objectifs. Rajouté au manque grave de communication et aux perturbations de l'information, on est forcé de douter de la justesse des évaluations entreprises ici et là.

La fonction d'évaluation devrait être instaurée au plus tôt afin de favoriser un réengagement des énergies vers des objectifs communs et de permettre à chacun de se resituer dans son travail.

L'évaluation devrait comprendre d'abord l'évaluation individuelle, puis l'évaluation de service ou de groupe et enfin l'évaluation globale de la CSM.

L'évaluation peut être l'un des meilleurs facteurs d'efficacité si son processus est bien compris et traduit en actes. Il permet de posséder son travail. Il est en effet désastreux d'entendre dire: « On travaille dans l'incertitude... ce qu'on fait peut être défait n'importe quand, sans qu'on sache très bien par qui ». Nous avons voulu comprendre ce que voulait dire « vivre à la CSM ». Chemin faisant, nous avons rencontré beaucoup de solitude et de frustrations. Vivre à la CSM, avant tout c'est vivre en attente que quelque chose se produise pour qu'on puisse travailler. Vivre « normalement », ça veut dire vivre comme on perçoit que les autres travaillent ailleurs.

Ne sachant pas quoi faire précisément, quelles sont les limites de son travail et quels en sont les résultats, on perd le sens de son travail, on semble faire un travail insensé. Dans de telles conditions, les succès d'autrui ne pourront être qu'irritants et la compétence d'autrui menaçante.

Il est assuré que, d'une part, il y a certains manques de compétence auxquels une politique de formation et de perfectionnement, d'après nous, mettrait un terme. Mais il n'y a pas de perfectionnement. On a plutôt tendance à se lancer des jugements de compétence ou d'incompétence et ne rien faire au lieu de développer les ressources des gens et d'augmenter ainsi leur compétence.

Nous recommanderions, à ce stade, de mettre au point une politique de perfectionnement des employés afin de favoriser leur développement et d'en faire profiter la CSM.

Malgré tout... des conséquences positives

Il serait illusoire de croire que tout est perdu et verser au passif le bilan de cette situation. Bien au contraire. Nous croyons que le climat général a créé autant d'attitudes nouvelles qu'il en a éteint d'autres. S'il a largement entravé l'efficacité individuelle, il a permis de réaliser qu'« on réalisera un objectif commun le jour où on s'accordera ». Donc, on est amené, par l'échec de l'efficacité individuelle, à réfléchir sur la CSM et à se rendre compte que c'est une affaire collective qui exige la solidarité et la participation de chacun.

On a perdu un type de communication peut-être utilitaire, mais cela a permis qu'on se rende compte qu'on avait besoin de communiquer davantage avec les autres. C'est dans ce sens qu'on nous disait: « Il faut laisser les gens penser, réfléchir tout haut et créer parce qu'ils évoluent le tiers de leur vie au travail ».

On a peut-être bien des énergies inemployées à l'heure présente mais on en construit aussi une réserve. On se retourne peut-être un peu vers son « chez soi », mais on se perd sans doute moins dans son travail.

On est davantage pris par des problèmes, mais on en vient peut-être aussi à voir davantage ce qui les sous-tend: on pense à des solutions. On développe sa critique et, en même temps, sa créativité. Il serait curieux de reproduire ici la foule de suggestions, de solutions qu'on nous a formulées. On peut au moins se rendre compte qu'on est malgré tout motivé à ce que de véri-

tables changements s'opèrent dans la CSM et que ces changements pourraient se réaliser avec le personnel déjà en place. Le seul fait de réaliser le potentiel des personnes en poste suffirait à améliorer considérablement la situation.

Aussi, peut-être que le vrai changement commencerait avec une reconnaissance plus approfondie de la situation actuelle et des correctifs à y apporter, et que cela se fasse par tous. Nous pourrions, en ce sens, résumer les recommandations précédentes en une, plus globale, qui serait de commencer par restaurer la communication entre les gens et de les faire se dire entre eux tout ce qu'on nous a dit. On pourrait ainsi mieux voir ce qui ne va pas et trouver soi-même un style de gestion qui conviendrait davantage. On pourrait également voir toutes les possibilités que les gens ont déjà au lieu d'aller en chercher ailleurs et frustrer davantage le personnel. La solution aux malaises actuels serait ainsi la plus appropriée pour les personnes qui travaillent à la CSM puisque ce serait elles qui l'auraient définie et qu'elles auraient la possibilité de réajuster constamment la visée par des communications fréquentes.

Conclusion

La question qui se pose maintenant est la suivante: qu'est-ce qu'il faut faire pour changer la situation à la CSM et en faire un organisme au service de la population? En d'autres termes, est-ce que la solution, c'est d'appliquer toutes les recommandations en commençant avec la première, pour un jour arriver à la dernière?

Deux choses nous paraissent être essentielles. La première, c'est de réfléchir en groupe sur la situation décrite, sur les approches suggérées, sur les recommandations qui sont faites. Il est crucial, à notre avis, que cette réflexion n'inclue pas seulement les membres de la Commission mais aussi tout le personnel de la CSM. Après tout, si l'on veut que les choses évoluent à la CSM, il faut bien se rendre compte que ce ne sera pas seulement parce que les membres de la Commission en ont décidé ainsi. Tout le personnel de la CSM devra nécessairement participer au changement, faire sa part. Il nous semble donc essentiel que ce rapport soit distribué à tout le personnel de la CSM, tel quel, intégralement. De toute façon, dans l'état actuel de la situation, si les gens n'ont pas accès à ce rapport, les rumeurs, les fausse tés, les distortions vont prendre la place, avec les conséquences que nous avons déjà exposées. Et le changement ne pourra pas se faire parce que le personnel ne se sentira pas impliqué, ne verra pas où ça débouche, craindra de prendre des décisions, etc. Le premier geste de communication serait donc de remettre le rapport au personnel.

Il faut aussi, et c'est la deuxième chose essentielle, que notre rapport soit considéré comme un point de départ au changement, un moyen de stimuler la pensée et la créativité au sein de la CSM, plutôt que de devenir une « bible », à laquelle on se ralliera, la « Vérité » à laquelle il faudra dorénavant puiser. Aucune des recommandations que nous faisons ne devrait être acceptée a priori. Elles devraient être discutées, remises en question, modifiées, etc. Cette discussion, ici encore, devrait impliquer non seulement les membres de la Commission, mais tous ceux auxquels elle touche. L'échange de vue sera d'autant plu constructif qu'il sera vaste. C'est cela qui permettra, d'ailleurs, de développer des « lignes de pensée », qui donnera le goût aux gens de

s'impliquer dans le changement et de le réaliser ensemble.

La Commission du salaire minimum recèle un vaste réservoir d'énergie et de talents inutilisés. Ces réserves, nous les croyons suffisamment importantes, si elles sont bien canalisées, pour en faire un organisme vraiment au service de la population, et une entreprise qui serait un modèle, peut-être, de relations de travail harmonieuses, parce qu'il fait bon y travailler.

Nous vous prions d'agréer l'expression de nos sentiments distingués.

MINEAU, ALLARD ET ASSOCIÉS

Annexe A

Observations sur la Loi et les Ordonnances

Introduction

La Commission a déjà preparé un projet d'amendements où certaines dispositions de la loi seraient modifiées. Nous n'avons donc pas repris les points touchés, mais présentons des observations sur des clauses de la loi qui sont ou bien contraires aux approches souhaitables ou bien difficiles d'application sur le plan administratif.

1) Prescription des infractions

Nous croyons que si les responsabilités dévoluées aux employeurs et aux salariés de par la loi étaient accrues, on en favoriserait une application plus conforme à son esprit et on faciliterait les interventions de la CSM.

Dans sa formulation actuelle, la Loi et les ordonnances du salaire minimum attribuent aux salariés des responbilités moindres que celles de programmes s'adressant à des clientèles encore plus défavorisées. Il nous paraît concevable que la loi et les réglements « en exigent » davantage des employeurs et des salariés.

Après avoir déployé des efforts d'information suffisants, il serait normal que la clientèle d'un programme assume la responsabilité de se prévaloir des services offerts. Le service que la CSM est censée offrir consiste premièrement à prévenir et éliminer les situations d'infraction ou de conflit et secondairement à permettre au salarié de récupérer les sommes dont il a été lésé le cas échéant. C'est pourquoi nous recommandons de réduire le délai de prescription des infractions, à la plainte.

Un tel réglement ne rendrait pas inutile la prescription de la réclamation elle-même selon la loi actuelle, qui incite la Commission à agir à l'intérieur de certains délais. Une prescription de l'infraction par un délai inférieur à la prescription de la réclamation mettrait fin à l'incohérence de la situation actuelle où une partie de la plainte peut devenir prescrite par le délai inévitable entre la déposition de la plainte et la production du compte.

En intervenant hâtivement, la Commission contribue à faire corriger la situation *pour l'avenir*, ce qui s'inscrit dans son mandat véritable. Actuellement, afin de ne pas faire perdre des droits au salarié, on traite en priorité les plaintes dont l'échéance de prescription est la plus rapprochée et qui sont, par conséquent, le plus menacées de s'éroder par la prescription. On se trouve à pénaliser les salariés qui ont manifesté l'attitude la plus souhaitable: ceux qui portent plainte hâtivement et qui donnent à la Commission l'occasion de jouer un rôle important: corriger les infractions pour l'avenir. Une réglementation dans le sens de la courte prescription devrait bien sûr tenir compte des circonstances exceptionnelles, telles que la maladie, l'isolation, la séquestration, etc.

Une courte prescription des infractions contribuerait aussi à décourager les utilisations détournées du programme (plainte-menace, plainte-représailles, etc.): les sommes impliquées ne seraient pas suffisamment importantes pour constituer un élément de pression significatif. Une courte prescription constitue, d'autre part, une bonne mesure contre le renvoi abusif: si, par exemple, une plainte ne pouvait couvrir plus que les 4 ou 5 dernières semaines et si les salariés étaient suffisamment sensibilisés et bien servis par la CSM pour consentir à rapporter *toute* infraction, l'employeur ayant tendance à renvoyer un salarié qui a porté plainte s'imposerait un taux de roulement de ses effectifs qui deviendrait vite intolérable. Tôt ou tard, l'employeur est forcé d'en prendre son parti: les infractions cessent, donc les renvois abusifs.

Un délai de prescription réduit faciliterait l'intervention dans un litige portant sur les salaires: la période à examiner est plus courte, les sommes impliquées sont moins importantes, donc plus faciles à percevoir. La majorité des interventions de la Commission dans des litiges se heurtent à des difficultés majeures d'établissement des faits. Devant la difficulté d'établir les faits, plusieurs enquêteurs, systématiquement, mettent la plainte du salarié en doute, en tout ou en partie, et s'efforcent, de façon souvent arbitraire, d'amener le salarié à réduire sa plainte au minimum. Cette présomption de mauvaise foi fort discutable ne manque pas de causer préjudice au salarié et leur donne le sentiment qu'ils sont traités de façon bureaucratique ou incompétente.

Le principe de la courte prescription apparaît désirable ici aussi. En limitant l'examen à des circonstances récentes, on facilite d'autant l'évaluation des déclarations sur les faits. Les documents et les témoins ont plus de chance d'être disponibles, les événements sont plus frais à la mémoire. Les alibis sont plus faciles à vérifier.

2) Modalités d'embauche

Il serait à l'avantage des parties comme de la CSM que l'employeur, à l'embauche, soit tenu de rédiger un document établissant les conditions de travail convenues (horaires, salaire, congés, date d'entrée en service, date de référence pour vacances, minimum d'heures par semaine, etc.) et d'en remettre copie au salarié. Beaucoup de conflits qui découlent du malentendu seraient évités de cette façon; l'embauche par écrit faciliterait encore l'établissement des faits.

3) Responsabilité des salariés

Il y aurait lieu de rendre le salarie davantage responsable de ses déclarations lors d'une plainte: on devrait lui demander de produire les documents que l'employeur est censé lui avoir remis (document d'embauche, bulletin de paie). S'il y a infraction à la « face de ces documents », l'évaluation du droit devient mécanique. Sinon, le salarié se trouve à accuser de fraude son employeur. Le salarié devrait être sensibilité à la gravité d'un tel geste. Le règlement devrait prévoir des pénalités aux salariés pour fausse déclaration. (Il y a lieu aussi d'augmenter la responsabilité des employeurs vis-à-vis leurs déclarations, entre autres le registre de paie, et de sanctionner la fraude par des amendes beaucoup plus lourdes).

Encore pour faciliter l'établissement des faits, le règlement devrait prévoir des limites aux droits des salariés au-delà desquelles la plainte devient non recevable. Par exemple, la réglementation pourrait établir un maximum hebdomadaire d'« heures protégées ». Si le salarié dépasse la limite, il deviendrait non couvert par les ordonnances. On éviterait les plaintes abusives au point de vues des heures travaillées (on a vu jusqu'à 130 heures dans une même semaine).

Il nous semble que le principe de présomption de connaissance de la loi pourrait s'appliquer autant au salarié qu'à l'employeur. Sauf circonstances exceptionnelles, la *preuve* d'un libre *consentement* d'un salarié à des conditions de travail illégales entrainerait la perte de ses droits (l'employeur n'en serait pas pour autant absous de l'infraction). Le raccourcissement de la prescription contribuera à alléger le préjudice de l'ignorance de la loi. Une telle attitude de la CSM devient acceptable à condition qu'elle assume entièrement les responsabilités qui sont de pair aux charges composées aux salariés, i.e. les informer adéquatement.

La CSM devrait concevoir que le programme puisse ne pas être avantageux pour certains salariés et comprendre leur attitude lorsque certains ne veulent pas donner leur collaboration à un enquêteur. Après s'être bien assurés qu'ils sont conscients de la teneur du règlement et des conséquences de leur attitude, il serait logique que par la suite, la plainte ne soit pas recevable de la part de tels salariés. Il y aurait lieu, aussi, de s'assurer que le salarié n'est pas victime d'intimidation.

4) Avantages fournis et déductions permises

On devrait réduire au maximum les avantages (chambres et pensions, etc.) que l'on peut ajouter à la rémunération en espèces ainsi que les déductions admissibles.

Il nous semble que la Commission ne devrait pas régulariser le commerce entreles employeurs et leurs employés. À notre avis, il faudrait songer à abolir les dispositions concernant les allocations pour chambre et/ou repas fournis par l'employeur, qui constituent des faits additionnels à établir lors d'une enquête (ex.: repas non pris) et qui sont parfois des occasions d'abus par l'employeur (ex.: obligation d'occuper une chambre, repas insuffisant). Ces dispositions nous paraissent reprendre le concept des frais d'emploi que l'on prend précisément en considération lorsque l'on établit le taux minimum. En l'absence de réglementation, l'employeur fournissant chambre ou pension à ses employés devra le faire à prix raisonnable par rapport à la rémunération offerte, sans quoi il ne pourra attirer et retenir du personnel à son service. Bien sûr, des exploitations du salarié vont se produire comme elles se produisent déjà. Il nous semble que le rôle de la CSM consiste, entre autres, à préserver le pouvoir d'achat des bas salariés, compte tenu de l'indice global du coût de vie et non de les protéger contre des pratiques commerciales abusives, question qui relève de la protection du consommateur et non des relations de travail.

Nous nous permettons de relever la disposition permettant de réduire le taux horaire de rémunération du personnel à pourboire de $0.30. Cette disposition complique les enquêtes aussi (rotation du personnel entre emplois à pourboires et d'autres qui ne le sont pas). Des commentaires recueillis laissent songeur au point de vue de l'équité des déductions de $0.30: le volume des pourboires varie considérablement d'un établissement à l'autre, et même en fonction du moment de la journée. Dans beaucoup d'établissements, les salariés ne disposent pas personnellement des pourboires recueillis (ristourne au maître d'hôtel, etc.). Enfin, la déduction fait que le pourboire devient un cadeau au patron et non à l'employé. En conséquence, nous croyons que la Commission devrait envisager d'abolir cette déduction.

Il y a aussi le cas des uniformes. Le règlement défend la déduction à cette fin; il devrait aussi ne pas permettre d'obliger un salarié à se procurer un uniforme. Nous avons remarqué que la réglementation ne touchait pas au besoi de vêtements nécessaires au travail pour causes de danger, de climat, etc.

5) Registre de paie

Les employeurs ne devraient pas, tel que les ordonnances le stipulent, être tenus de « demander une dispense » de tenir leurs registres hors établissement. On pourrait plutôt prévoir que, sur demande, les employeurs mettent leurs registres à la disposition d'un enquêteur à l'endroit où celui-ci fait sa visite.

Notes:

— La date de naissance et le numéro d'assurance sociale devraient être obligatoires pour tous les employés bon élément d'identification).

— Le règlement ne devrait pas exiger des éléments d'information que l'on peut déduire d'autres éléments d'information obligatoires.

— Il faudrait reformuler la phrase ayant trait à l'informatique.

6) Indemnité de présence

En vertu de l'article 7 de l'ordonnance numéro 4, « le salarié qui se présente au lieu de travail à la demande de son employeur et qui travaille moins de trois (3) heures par jour a droit à une indemnité égale à trois heures de salaire au taux minimum ». Certains soutiennent que cette disposition ne devrait pas s'appliquer si le salarié touche déjà une rémunération d'un autre emploi; d'autres croient que l'indemnité de présence pourrait être exigible plus d'une fois par jour. Des représentations sont également entendues pour que l'indemnité soit réduite pour certaines occupations (ex.: conducteur d'autobus scolaire). À notre avis, la Commission devrait envisager d'établir de telles exceptions. Par contre, nous croyons que l'indemnité devrait être exigible à chaque fois qu'un employeur demande à un salarié de se déplacer et de se présenter chez-lui, indépendamment du nombre de fois par jour ou des autres emplois occupés.

7) Bulletin de paie

Il nous semble que ce document devrait aussi procurer les renseignements suivants:

— la nature des déductions

— le nom de l'employeur

8) Vacances

L'ordonnance numéro 3 établit les droits du salarié (montant, échéance, etc.). Dans la mesure de son libre consentement, l'ordonnance devrait permettre que les vacances soient prises suivant d'autres modalités en ce qui regarde:

— le moment où les vacances sont prises;

— le morcellement de la période;

— monnayage-

  — lorsque dues

  — à chaque paie

9) Solidarité des employeurs

L'article 26 de la loi établit la solidarité d'un employeur et d'un sous-traitant devant la responsabilité du paiement des salaires et des prélèvements dus à la CSM. N'y aurait-il pas lieu d'étendre cet article au cas de vente et de fusion d'entreprises?

10) Ventes prohibées

L'article 29 de la loi défend à un employeur de vendre ou de céder des intérêts, actions ou obligations à ses employés à moins d'autorisation de la Commission. Cette disposition de la loi nous paraît à peu près impossible à appliquer. Une enquête selon l'esprit actuel de la loi exigerait d'examiner à peu près toutes les transactions financières d'une entreprise et de ses salariés. Est-ce qu'on ne pourrait pas s'en tenir à défendre la vente d'actions par déductions du salaire? Il nous semble qu'une législation des relations de travail outrepasse ses prérogatives lorsqu'elle se charge de protéger les salariés d'investissements financiers qui ne leur seraient pas avantageux.

11) Rédaction et présentation des ordonnances

Tous les textes ont beaucoup de dispositions qui leur sont communes ou très rapprochées. N'y aurait-il pas intérêt de les fondre dans un seul texte avec exceptions appropriées pour certains groupes de salariés? Pour le public et le personnel (le nouveau), il n'existerait qu'un seul règlement; on éviterait ainsi les définitions multiples (ex.: normes du registre de paie).

12) Entrée en vigueur des ordonnances ou des changements

Le règlement devrait permettre aux employeurs de différer de quelques jours la mise en application d'une ordonnance ou d'un changement jusqu'à la prochaine période de paie après la date officielle d'entrée en vigueur. Ainsi, à l'occasion d'une hausse du taux horaire, l'employeur ne serait pas obligé de « couper » une période de paie. Ce petit service à l'employeur favorise les relations publiques et facilite l'enquête éventuelle. Le préjudice au salarié est minime puisque la réglementation limite la période de paie à 16 jours (on peut avancer de cet intervalle la date officielle d'entrée en vigueur).

On éviterait un grand nombre de plaintes précisément parce que l'employeur n'a pas « coupé » la période. Souvent, l'employeur est conscient de l'infraction, mais il préfère s'en remettre aux services de comptabilité gratuits de la CSM qui s'empresse de calculer tous les ajustements dus.

Annexe B

Le règlement des plaintes observations additionnelles

Le processus actuel

Nous avons décrit le processus actuel dans notre rapport, sans préciser à quel point un processus aussi inefficace pouvait causer plus de tort que de bien à tous les intéressés.

Pour le salarié, la procédure actuelle est insatisfaisante à cause des délais excessifs qu'il doit subir (4 mois), de la multiplicité des interlocuteurs à la Commission (avec les répétitions et les incohérences qui en découlent), des désistements assez fréquents de la CSM, même si le salarié en est directement responsable.

L'employeur, quant à lui, est frustré parce qu'il reçoit un compte, i.e. un jugement de sa conduite, sans avoir eu l'occasion de soumettre son témoignage et par le fait que la négociation des litiges à distance et par courrier est fastidieuse et onéreuse. Lorsque la réclamation est payée, l'employeur voit circuler dans son entreprise des chèues de la CSM: il peut alors expier son infraction... Cela a, paraît-il, pour effet de gâter davantage ses rapports avec ses employés.

L'enquêteur externe ne peut être très satisfait étant donné que son travail se limite à une activité de relevé de données. Il est continuellement amené à relever des faits « our Québec » alors qu'il pourrait faire usage de ces informations sur place, sans même avoir à les écrire. Les limites qu'on impose à l'enquêteur expliquent pour une bonne part la pauvre qualité des enquêtes: comme son intervention se limite à « photographier » des faits, il ne peut aller au fond des choses, ni rétablir les incohérences. L'approche actuelle est humainement pénible à l'enquêteur externe parce qu'elle ne lui procure aucune « intimité professionnelle ». Est-ce qu'on se rend compte que le système actuel, dans son essence, lui demande de décrire tous les détails de ses interventions à son semblable (l'enquêteur interne) chargé, par définition, de les évaluer, de les critiquer, même de les reprendre? Pourquoi un service (vérification interne) émettrait-il un compte sur une certaine version des faits, la plupart du temps celle du salarié, alors même que cette version est ensuite systématiquement mise en doute par la réclamation?

La formule actuelle est tout autant frustrante pour l'enquêteur interne du service de la réclamation, au siège social. La négociation doit être menée à distance, ce qui rend l'appréciation des faits très ardue alors que les représentations de ce type sont les plus fréquentes. Les négociations utilisent surtout le courrier, procédé lent et laborieux, peu accessible aux salariés souvent handicapés par d'importantes difficultés d'expression écrite.

Les enquêteurs internes subissent aussi l'inconvénient de négocier dans une position de faiblesse engendrée par la production du compte avant toute négociation. En posant un premier geste de façon aussi hâtive, la CSM incite l'employeur à abuser de son droit de représentation. Si avant de produire un compte officiel à l'employeur on lui avait donné une occasion de donner son point de vue, il est fort probable qu'un bon nombre n'aurait « rien eu à ajouter » au dossier.

Observations sur l'approche proposée

Identité du plaignant

L'anonymat des plaintes est un dogme professé par la CSM. On le comprend bien lorsqu'on sait qu'une enquête mène souvent au congédiement. Mais si la plainte est fondée, il faut bien dire à l'employeur pour le compte de qui on réclame. À l'heure actuelle, l'anonymat n'est protégé que le temps des délais administratifs. Si l'évaluation de la plainte nécessite une enquête chez l'employeur, elle pourra encore être menée de façon anonyme au besoin. Lorsque la plainte paraîtra fondée, on en fera part à l'employeur et on passera à la négociation du litige. Le plaignant devient connu au moment de la négociation du litige, exactement au même moment qu'actuellement, mais dans des circonstances beaucoup plus favorables, du fait que la négociation se fait en présence de l'enquêteur et avant que le compte ne soit produit (et non après). Cette approche permet à l'enquêteur d'être témoin de l'attitude de l'employeur au moment où il apprend qu'il y a infraction, ce qui restreint ses possibilités de faire pression sur le salarié pour qu'il « précise » son grief et ainsi créer matière à négociation.

Abus de pouvoir par l'enquêteur

On pourra objecter que la négociation sur place est faible sur le plan du contrôle, qu'elle prête flanc à l'arbitraire ou à la collusion de l'enquêteur avec l'employeur ou le salarié. L'élément contrôle existe dans les intérêts des parties qui en viendraient rapidement à se plaindre sur la place publique, au besoin, si l'une d'elle se croyait lésée. Cet élément de contrôle, lié à la connaissance, par les parties, de leurs droits respectifs, nous paraît suffisant si la CSM accorde à l'information publique toute l'importance que nous recommandons: l'intervention arbitraire ou incompétence ne résistera pas à une clientèle bien informée.

Rencontre des employeurs

Il est préférable de rencontrer les employeurs sur rendez-vous. On évite les pertes de temps et les déplacements inutiles attribuables à l'absence ou à la non-

disponibilité du patron, aux livres qui sont « chez le comptable». Cette méthode est aussi favorable au plan des relations publiques: c'est difficile de faire croire à quelqu'un que vous n'êtes pas un policier lorsque vous vous présentez chez lui à l'improviste.

Définition de l'employeur

La négociation sur place et le règlement direct situent l'employeur en la personne du patron d'un salarié. Si le salarié touche son dû, nous ne voyons pas l'utilité d'établir l'identité juridique de l'entreprise impliquée. C'est un processus fastidieux et complexe qui ne devrait être effectué que si un recours à un tribunal s'avère nécessaire.

Le règlement direct pourrait être favorisé davantage en établissant dans la Loi la responsabilité du patron en matière de relations de travail.

Entente de paiements

Bien que le dû devrait être payé immédiatement, il serait de mise que la CSM laisse les parties impliquées s'entendre sur des modalités d'acquittement d'une réclamation à l'intérieur de certaines limites de temps. Dans de telles circonstances, l'enquêteur devrait être disponible à chaque partie pour avis sur la proposition de l'autre, par exemple sur des intérêts supplémentaires exigibles.

Intérêts

S'il est normal que l'employeur ait tout loisir de soumettre ses représentations, il est moins normal que le salarié subisse le préjudice des délais qui en découlent. Il est d'autre part évident que l'absence d'intérêts sur les réclamations incite les employeurs à entreprendre des procédures judiciaires pour gagner du temps et ainsi jouir de sommes qui appartiennent aux salariés. À l'émission d'une réclamation, des intérêts au taux courant devraient être ajoutés. À moins que la CSM n'exige le dépôt intégral du montant de la réclamation. Il ne serait pas recommandable que des intérêts soient exigibles pour la période allant du moment de l'infraction au moment de la déposition de la plainte, de façon à inciter les salariés à porter plainte le plus tôt possible, toujours dans une optique de prévention.

Perception des pénalités

L'enquêteur ne devrait pas être chargé d'appliquer des pénalités afin que sa fonction ne comporte aucune tâche de sanction. Cependant, dans la mesure où une directive permet de prévoir le montant exact d'une pénalité, l'enquêteur devrait être autorisé à la recueillir si l'employeur le préfère.

Mauvaises créances

La question se pose à savoir qui devrait assumer les mauvaises créances par suite de la faillite ou de la disparition d'employeurs. La question est essentiellement politique au niveau de la portée du service que l'on compte rendre aux salariés.

On comprend très bien, d'une part, que le salarié doive être protégé le plus possible contre des risques qu'il est peu en mesure de supporter, surtout s'il touche le salaire minimum.

Par contre, si l'État assumait les mauvaises créances, en tout ou en partie, cela pourrait réduire la motivation des employeurs à se conformer à la loi. On se trouverait à les subventionner a posteriori, et à rendre les infractions moins immorales en les dissociant du préjudice causé au salarié. La protection contre les mauvaises créances au moyen d'un fonds d'indemnisation inciterait probablement au relâchement de la vigilance de certains employeurs à l'endroit du règlement: n'auraient-ils pas payé une prime?

La mise sur pied d'un fonds d'indemnisation peut cependant constituer une des solutions pour protéger les salariés contre de tels risques et elle se doit d'être étudiée. Mais on doit aussi tenir compte des désavantages qu'elle comporte et que nous venons de signaler.

Il y aurait lieu aussi d'explorer d'autres possibilités. Nous avons mentionné, plus haut, le dépôt du montant de la réclamation, si elle est contestée par l'employeur. Cette méthode déjà utilisée par l'impôt aurait l'avantage de garantir le paiement à l'échéance des procédures: à l'heure actuelle, bon nombre de jugements ne peuvent être perçus parce que, dans l'intervalle, l'employeur a disparu ou fait faillite. Cette méthode aurait probablement pour conséquence également de réduire le nombre de recours aux tribunaux, certains employeurs comptant sur les délais pour retarder le plus possible le paiement des comptes.

En ce qui a trait à la perte de créances de vacances, on a envisagé de forcer les employeurs à assumer individuellement leurs responsabilités par un régime obligatoire et universel de remise mensuelle des crédits de vacances à la Commission. Nous croyons que cette mesure serait susceptible de détériorer sensiblement son image auprès des employeurs. On leur impose « encore un autre rapport » à produire au gouvernement qui serait en plus perçu comme une répétition des rapports au Revenu.

Vis-à-vis l'objectif recherché: éviter les pertes par mauvaises créances, nous croyons que ce type de mesure

n'atteindra pas cet objectif. Cette mesure perd beaucoup d'efficacité lorsqu'on pense au rapport non soumis, incomplet (salariés non déclarés), accompagné d'une remise insuffisante ou sans provision, etc... Le contrôle de la rentrée des rapports suppose une liste des entreprises continuellement à jour pour repérer les nouvelles entreprises n'ayant pas produit leur rapport et, dans un certain nombre de cas, une nouvelle entreprise pourrait passer inaperçue pendant plusieurs semaines. La protection du salarié est diminuée d'autant. Sauf par des vérifications sur place, nous ne voyons pas comment l'on pourrait s'assurer que le rapport soumis fait état de tous les salariés ayant acquis des droits au cours d'une période donnée. Nous avons l'impression que les difficultés de perception de toute nature, incluant rapport manquant ou incomplet, se produiraient surtout chez les mauvais employeurs, précisément ceux pour lesquels le système existerait. En effet, ce système de perception, comme tout autre, devra absorber un certain volume de mauvaises créances, i.e. des crédits de vacances perdus à cause de mauvais employeurs, les mêmes qu'actuellement. Le problème n'aura pas été solutionné, et on a imposé inutilement une charge administrative et financière à quelque 75,000 employeurs à cause de moins de 300 d'entre eux.

Il faut savoir que la moyenne des crédits de vacances perdues par mauvaises créances est d'environ $60 par salarié. Au taux du salaire minimum, cela correspond à moins de 4 mois de travail. Les difficultés de perception d'indemnités de vacances sont donc surtout associées aux emplois de courte durée plutôt qu'aux emplois permanents. Le rapport mensuel n'apporterait donc qu'une protection limite aux salariés puisque les délais de détection des dangers de perte par mauvaise créance pourraient facilement être du même ordre de grandeur si on pense à la détection des nouvelles entreprises, aux rapports en retard, aux délais nécessaires pour les traiter, aux délais de perception, etc.

Sur le plan administratif, le système pose des problèmes très complexes. Étant donné les volumes impliqués (75,000 remises/mois, près de 2 millions de salariés), l'identification des salariés, le traitement des rapports des employeurs, la perception des comptes à recevoir, nécessitent des machines de grande envergure. Il est bien possible que la mise à jour du registre des gains, pour un certain nombre de salariés, accuserait un retard appréciable (plusieurs semaines) et il serait extrêmement ardu, lors des vacances, de remettre un chèque correspondant à tous les droits acquis (il en resterait toujours en traitement dans le système). Le système exigerait que les salariés fassent une demande d'indemnité de vacances car il pourrait difficilement connaître les adresses et la date des vacances de tous les salariés. La demande devrait être soumise suffisamment à l'avance; plusieurs salariés accepteraient mal cet effort de planification. Pour procurer une protection un peu illusoire à quelque 1,500 salariés, on risque d'en importuner un nombre beaucoup plus grand.

La distribution des bénéfices pose des problèmes importants au plan des concepts mêmes. Il serait difficile de s'en tenir à une seule indemnité par année pour tout le monde. D'abord, on se trouverait à retirer aux salariés une opportunité que plusieurs apprécient, i.e. celle de toucher l'indemnité de vacances ou de prendre congé à l'occasion d'un changement d'emploi. Refuserait-on l'indemnité de vacances à un salarié à qui son employeur offre un congé durant l'été parce que le salarié n'a pas encore 12 mois de crédits d'accumulés? Refuserait-on aux salariés de prendre plus d'une période de vacances dans une année? Refuserait-on à un salarié de prendre ses vacances en juin parce qu'il les a prises en août l'année d'avant? À notre avis, on ne pourrait s'en tenir à l'indemnité annuelle à cause des salariés qui quittent le marché du travail temporairement ou définitivement. Par contre, il faudrait bien contrôler les demandes d'indemnités reçues avant l'échéance annuelle, sans quoi le système pourrait devenir un instrument de monnayage systématique des vacances par les salariés, même ceux qui occupent des emplois permanents. Cette précaution alourdirait considérablement le traitement des demandes de chèques de vacances et pose un autre problème d'application, celui de définir la continuité d'emploi (emploi occasionnel, saisonnier, facteur des conditions atmosphériques, mise à pied temporaire, etc.).

En fait, un système de versements périodiques des crédits de vacances nécessite une machine administrative de grande envergure. Il faut penser à une organisation équivalente à la déduction à la source au ministère du Revenu, plus la tenue du registre des gains, plus la réception des demandes de bénéfice, plus la distribution des pensions à la Régie des Rentes. Les coûts d'exploitation d'une telle machine administrative seraient énormes en comparaison des crédits de vacances perdus qui s'élèvent à $90,000 par année, environ.

Sommaire

Introduction 3

CHAPITRE I
La Loi du salaire minimum et les relations de travail au Québec 7

— Les relations de travail, au Québec 7
— Les responsabilités de la CSM 8
— La Commission du salaire minimum comme organisme autonome 9

CHAPITRE II
Objectifs de la Commission du salaire minimum et critères d'évaluation 11

CHAPITRE III
Observations d'ensemble sur la Commission du salaire minimum 15

— Élaboration des ordonnances 15
— Arbitrage des différends entre employeurs et salariés 17
— Surveillance et contrôle des conditions de travail 18
— L'efficacité administrative 21
— Évaluation générale et diagnostic des problèmes 21

CHAPITRE IV
Le rôle de la Commission du salaire minimum: une perspective nouvelle 25

— La préparation des ordonnances 26
— La prévention des infractions 27
— Le règlement des plaintes 29

CHAPITRE V
L'organisation 31

— La Commission 32
— Le siège social 33
- Coordination des bureaux régionaux 33
- Affaires publiques 35
- Évaluation et contrôle 35
- Ressources humaines 36
- Trésorerie et finances 36
- Contentieux 38
— Les bureaux régionaux 38
- Les dossiers 38
- La distribution et le suivi des plaintes 39
- La programmation des enquêtes de contrôle 39

CHAPITRE VI
Le règlement des plaintes 41

— Le processus actuel 41
— L'approche suggérée 43
- Le scénario 43
- L'enquête de contrôle 44
- Les implications 44

CHAPITRE VII
La description d'un style de gestion 45

— Enracinement des malaises 46
- La communication 46
- La motivation 47
- Les relations humaines 48
- Conclusion temporaire 48
— Type d'autorité actuelle 48
— L'appauvrissement des tâches et des fonctions 50
— L'efficacité et le rendement 51
— Malgré tout... des conséquences positives 51
Conclusion 53

ANNEXE A
Observations sur la loi et les ordonnances 55

ANNEXE B
Le règlement des plaintes
Observations additionnelles 61

MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'OEUVRE